Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3540

22. 01. 96

Sachgebiet 805

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien

A. Zielsetzung

Ziel dieses Gesetzes ist die vollständige Umsetzung von EG-Richtlinien zum betrieblichen Arbeitsschutz. Allgemeine Arbeitsschutzpflichten enthält die sog. Rahmenrichtlinie 89/391/EWG des Rates über Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit; weitere Richtlinien regeln spezielle Sachgebiete des Arbeitsschutzes. Die bestehenden nationalen Arbeitsschutzvorschriften entsprechen den EG-Anforderungen inhaltlich nicht in allen Punkten; sie gelten auch nicht für alle Tätigkeitsbereiche. Die Umsetzungsfristen sind abgelaufen, für die Rahmenrichtlinie und die meisten Einzelrichtlinien bereits Ende 1992.

B. Lösung

Die Umsetzung erfolgt durch ein Artikelgesetz. Artikel 1 übernimmt inhaltsgleich die materiellen Regelungen der Rahmenrichtlinie in ein neues Arbeitsschutzgesetz; es gilt für alle Tätigkeitsbereiche einschließlich des öffentlichen Dienstes. Die weiteren Artikel enthalten zur Anpassung an das EG-Recht notwendige Änderungen des Arbeitssicherheitsgesetzes, des Betriebsverfassungsgesetzes und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Durch das neue Arbeitsschutzgesetz und die Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wird gleichzeitig die Richtlinie 91/383/EWG des Rates zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis umgesetzt. Das Gesetz enthält Ermächtigungen für die Umsetzung der Einzelrichtlinien zur Rahmenrichtlinie durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung.

C. Alternativen

Der Bundesrat fordert in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung in das Sozialgesetzbuch (BT-Drucksache 13/2333), alle Arbeitsschutzvorschriften in einem Arbeitsschutzgesetzbuch zusammenzufassen. Wegen der Notwendigkeit, das überfristete EG-Recht jetzt zügig umzusetzen, muß sich der Gesetzentwurf auf die dafür erforderlichen Regelungen beschränken. In diesem Zeitrahmen können die mit einer umfassenden Kodifikation des Arbeitsschutzrechts verbundenen Probleme nicht gründlich geprüft und gelöst werden.

D. Kosten

Die privaten und öffentlichen Arbeitgeber werden allenfalls in geringem Umfang belastet. Der Aufwand ist davon abhängig, inwieweit bereits ein dem umzusetzenden EG-Recht entsprechender Arbeitsschutz praktiziert wird; der öffentliche Arbeitgeber ist nach EG-Recht schon heute zur Beachtung der Arbeitsschutzrichtlinien verpflichtet. Das Gesetz läßt insgesamt Ausfüllungsspielräume, welche die Arbeitgeber individuell für jeweils kostengünstige Lösungen nutzen können. Einem ggf. höheren Aufwand für die Prävention ist zudem deren Nutzeffekt (z. B. geringere Fehlzeiten) gegenzurechnen. Meßbare Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten. Der personelle Mehraufwand bei den mit der Durchführung des Gesetzes im Bundesbereich beauftragten Bundesbehörden soll durch ressortinterne Umschichtung und Konzentration der Überwachungsaufgaben abgedeckt werden.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (311) – 805 01 – Ar 174/96

Bonn, den 22. Januar 1996

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien mit Begründung und Vorblatt. Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 29. Dezember 1995 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.

Dr. Helmut Kohl

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien *)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG)

ERSTER ABSCHNITT

Allgemeine Vorschriften

§ 1

Zielsetzung und Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz dient dazu, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu sichern und zu verbessern. Es gilt in allen Tätigkeitsbereichen.

(2) Dieses Gesetz gilt nicht für den Arbeitsschutz von Hausangestellten in privaten Haushalten. Es gilt nicht für den Arbeitsschutz von Beschäftigten auf Seeschiffen und in Betrieben, die dem Bundesberggesetz unterliegen, soweit dafür Rechtsvorschriften bestehen, die gleichwertige Regelungen enthalten.

(3) Pflichten, die die Arbeitgeber zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit nach sonstigen Rechtsvorschriften haben, bleiben unberührt. Satz 1 gilt entsprechend für Pflichten und Rechte der Beschäftigten. Unberührt bleiben Gesetze, die andere Personen als Arbeitgeber zu Maßnahmen des Arbeitsschutzes verpflichten.

(4) Die Aufgaben und Befugnisse der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes richten sich, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuchs (und der Reichsversicherungsordnung).

(5) Bei öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften treten an die Stelle der Betriebs- oder Personalräte die Mitarbeitervertretungen entsprechend dem kirchlichen Recht.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Maßnahmen des Arbeitsschutzes im Sinne dieses Gesetzes sind Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren einschließlich Maßnahmen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit.

(2) Beschäftigte im Sinne dieses Gesetzes sind:

1. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
2. die zu ihrer Berufsbildung Beschäftigten,
3. arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des § 5 Abs. 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes, ausgenommen die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten,
4. Beamtinnen und Beamte,
5. Richterinnen und Richter,
6. Soldatinnen und Soldaten,
7. die in Werkstätten für Behinderte Beschäftigten.

(3) Arbeitgeber im Sinne dieses Gesetzes sind natürliche und juristische Personen und rechtsfähige Personengesellschaften, die Personen nach Absatz 2 beschäftigen.

(4) Sonstige Rechtsvorschriften im Sinne dieses Gesetzes sind Regelungen über Maßnahmen des Arbeitsschutzes in anderen Gesetzen, in Rechtsverordnungen und Unfallverhütungsvorschriften.

(5) Als Betriebe im Sinne dieses Gesetzes gelten für den Bereich des öffentlichen Dienstes die Dienststellen. Dienststellen sind die einzelnen Behörden, Verwaltungsstellen und Betriebe der Verwaltungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die Gerichte des Bundes und der Länder sowie die entsprechenden Einrichtungen der Streitkräfte.

ZWEITER ABSCHNITT

Pflichten des Arbeitgebers

§ 3

Grundpflichten des Arbeitgebers

(1) Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, die Sicherheit

*) Dieses Gesetz dient der Umsetzung folgender EG-Richtlinien:
- Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. EG Nr. L 183 S. 1) und
- Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis (ABl. EG Nr. L 206 S. 19).

und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit beeinflussen. Er hat die Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und erforderlichenfalls sich ändernden Gegebenheiten anzupassen. Dabei hat er eine Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten anzustreben.

(2) Zur Planung und Durchführung der Maßnahmen nach Absatz 1 hat der Arbeitgeber unter Berücksichtigung der Art der Tätigkeiten und der Zahl der Beschäftigten

1. für eine geeignete Organisation zu sorgen und die erforderlichen Mittel bereitzustellen sowie
2. Vorkehrungen zu treffen, daß die Maßnahmen erforderlichenfalls bei allen Tätigkeiten und eingebunden in die betrieblichen Führungsstrukturen beachtet werden und die Beschäftigten ihren Mitwirkungspflichten nachkommen können.

(3) Kosten für Maßnahmen nach diesem Gesetz darf der Arbeitgeber nicht den Beschäftigten auferlegen.

§ 4
Allgemeine Grundsätze

Der Arbeitgeber hat bei Maßnahmen des Arbeitsschutzes von folgenden allgemeinen Grundsätzen auszugehen:

1. Die Arbeit ist so zu gestalten, daß eine Gefährdung für Leben und Gesundheit möglichst vermieden und die verbleibende Gefährdung möglichst gering gehalten wird;
2. Gefahren sind an ihrer Quelle zu bekämpfen;
3. bei den Maßnahmen sind der Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen;
4. Maßnahmen sind mit dem Ziel zu planen, Technik, Arbeitsorganisation, sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und Einfluß der Umwelt auf den Arbeitsplatz sachgerecht zu verknüpfen;
5. individuelle Schutzmaßnahmen sind nachrangig zu anderen Maßnahmen;
6. spezielle Gefahren für besonders schutzbedürftige Beschäftigtengruppen sind zu berücksichtigen;
7. den Beschäftigten sind geeignete Anweisungen zu erteilen.

§ 5
Beurteilung der Arbeitsbedingungen

(1) Der Arbeitgeber hat durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdung zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind.

(2) Der Arbeitgeber hat die Beurteilung je nach Art der Tätigkeiten vorzunehmen. Bei gleichartigen Arbeitsbedingungen ist die Beurteilung eines Arbeitsplatzes oder einer Tätigkeit ausreichend.

(3) Eine Gefährdung kann sich insbesondere ergeben durch

1. die Gestaltung und die Einrichtung der Arbeitsstätte und des Arbeitsplatzes,
2. physikalische, chemische und biologische Einwirkungen,
3. die Gestaltung, die Auswahl und den Einsatz von Arbeitsmitteln, insbesondere von Arbeitsstoffen, Maschinen, Geräten und Anlagen sowie den Umgang damit,
4. die Gestaltung von Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitszeit und deren Zusammenwirken,
5. unzureichende Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten.

§ 6
Dokumentation

(1) Der Arbeitgeber muß über die je nach Art der Tätigkeiten und der Zahl der Beschäftigten erforderlichen Unterlagen verfügen, aus denen das Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung, die von ihm festgelegten Maßnahmen des Arbeitsschutzes und das Ergebnis ihrer Überprüfung ersichtlich sind. Bei gleichartiger Gefährdungssituation ist es ausreichend, wenn die Unterlagen zusammengefaßte Angaben enthalten. Soweit in sonstigen Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist, gilt Satz 1 nicht für Arbeitgeber mit zehn oder weniger Beschäftigten; die zuständige Behörde kann, wenn besondere Gefährdungssituationen gegeben sind, anordnen, daß Unterlagen verfügbar sein müssen.

(2) Unfälle in seinem Betrieb, bei denen ein Beschäftigter getötet oder so verletzt wird, daß er stirbt oder für mehr als drei Tage völlig oder teilweise arbeits- oder dienstunfähig wird, hat der Arbeitgeber zu erfassen.

§ 7
Übertragung von Aufgaben

Bei der Übertragung von Aufgaben auf Beschäftigte hat der Arbeitgeber je nach Art der Tätigkeiten zu berücksichtigen, ob die Beschäftigten befähigt sind, die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Aufgabenerfüllung zu beachtenden Bestimmungen und Maßnahmen einzuhalten.

§ 8
Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber

(1) Werden Beschäftigte mehrerer Arbeitgeber an einem Arbeitsplatz tätig, sind die Arbeitgeber verpflichtet, bei der Durchführung der Sicherheits- und Gesundheitsschutzbestimmungen zusammenzuarbeiten. Soweit dies für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit erforderlich ist, haben die Arbeitgeber je nach Art der Tätigkeiten insbesondere sich gegenseitig und ihre

Beschäftigten über die mit den Arbeiten verbundenen Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu unterrichten und Maßnahmen zur Verhütung dieser Gefahren abzustimmen.

(2) Der Arbeitgeber muß sich je nach Art der Tätigkeit vergewissern, daß die Beschäftigten anderer Arbeitgeber, die in seinem Betrieb tätig werden, hinsichtlich der Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit während ihrer Tätigkeit in seinem Betrieb angemessene Anweisungen erhalten haben.

§ 9

Besondere Gefahren

(1) Der Arbeitgeber hat Maßnahmen zu treffen, damit nur Beschäftigte Zugang zu besonders gefährlichen Arbeitsbereichen haben, die zuvor geeignete Anweisungen erhalten haben.

(2) Der Arbeitgeber hat Vorkehrungen zu treffen, daß alle Beschäftigten, die einer unmittelbaren erheblichen Gefahr ausgesetzt sind oder sein können, möglichst frühzeitig über diese Gefahr und die getroffenen oder zu treffenden Schutzmaßnahmen unterrichtet sind. Bei unmittelbarer erheblicher Gefahr für die eigene Sicherheit oder die Sicherheit anderer Personen müssen die Beschäftigten die geeigneten Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Schadensbegrenzung selbst treffen können, wenn der zuständige Vorgesetzte nicht erreichbar ist; dabei sind die Kenntnisse der Beschäftigten und die vorhandenen technischen Mittel zu berücksichtigen. Den Beschäftigten dürfen aus ihrem Handeln keine Nachteile entstehen, es sei denn, sie haben vorsätzlich oder grob fahrlässig ungeeignete Maßnahmen getroffen.

(3) Der Arbeitgeber hat Maßnahmen zu treffen, die es den Beschäftigten bei unmittelbarer erheblicher Gefahr ermöglichen, sich durch sofortiges Verlassen der Arbeitsplätze in Sicherheit zu bringen. Den Beschäftigten dürfen hierdurch keine Nachteile entstehen. Hält die unmittelbare erhebliche Gefahr an, darf der Arbeitgeber die Beschäftigten nur in besonders begründeten Ausnahmefällen auffordern, ihre Tätigkeit wieder aufzunehmen. Gesetzliche Pflichten der Beschäftigten zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit sowie die §§ 7 und 11 des Soldatengesetzes bleiben unberührt.

§ 10

Erste Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen

(1) Der Arbeitgeber hat entsprechend der Art der Arbeitsstätte und der Tätigkeiten sowie der Zahl der Beschäftigten die Maßnahmen zu treffen, die zur Ersten Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung der Beschäftigten erforderlich sind. Dabei hat er der Anwesenheit anderer Personen Rechnung zu tragen. Er hat auch dafür zu sorgen, daß im Notfall die erforderlichen Verbindungen zu außerbetrieblichen Stellen, insbesondere in den Bereichen der Ersten Hilfe, der medizinischen Notversorgung, der Bergung und der Brandbekämpfung eingerichtet sind.

(2) Der Arbeitgeber hat diejenigen Beschäftigten zu benennen, die Aufgaben der Ersten Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung der Beschäftigten übernehmen. Anzahl, Ausbildung und Ausrüstung der nach Satz 1 benannten Beschäftigten müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Zahl der Beschäftigten und zu den bestehenden besonderen Gefahren stehen. Vor der Benennung hat der Arbeitgeber den Betriebs- oder Personalrat zu hören. Weitergehende Beteiligungsrechte bleiben unberührt. Der Arbeitgeber kann die in Satz 1 genannten Aufgaben auch selbst wahrnehmen, wenn er über die nach Satz 2 erforderliche Ausbildung und Ausrüstung verfügt.

§ 11

Arbeitsmedizinische Vorsorge

Der Arbeitgeber hat den Beschäftigten auf ihren Wunsch unbeschadet der Pflichten aus anderen Rechtsvorschriften zu ermöglichen, sich je nach den Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit regelmäßig arbeitsmedizinisch untersuchen zu lassen, es sei denn, auf Grund der Beurteilung der Arbeitsbedingungen und der getroffenen Schutzmaßnahmen ist nicht mit einem Gesundheitsschaden zu rechnen.

§ 12

Unterweisung

(1) Der Arbeitgeber hat die Beschäftigten über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit während ihrer Arbeitszeit ausreichend und angemessen zu unterweisen. Die Unterweisung umfaßt Anweisungen und Erläuterungen, die eigens auf den Arbeitsplatz oder den Aufgabenbereich der Beschäftigten ausgerichtet sind. Die Unterweisung muß bei der Einstellung, bei Veränderungen im Aufgabenbereich, der Einführung neuer Arbeitsmittel oder einer neuen Technologie vor Aufnahme der Tätigkeit der Beschäftigten erfolgen. Die Unterweisung muß an die Gefährdungsentwicklung angepaßt sein und erforderlichenfalls regelmäßig wiederholt werden.

(2) Bei einer Arbeitnehmerüberlassung trifft die Pflicht zur Unterweisung nach Absatz 1 den Entleiher. Er hat die Unterweisung unter Berücksichtigung der Qualifikation und der Erfahrung der Personen, die ihm zur Arbeitsleistung überlassen werden, vorzunehmen. Die sonstigen Arbeitsschutzpflichten des Verleihers bleiben unberührt.

§ 13

Verantwortliche Personen

(1) Verantwortlich für die Erfüllung der sich aus diesem Abschnitt ergebenden Pflichten sind neben dem Arbeitgeber

1. sein gesetzlicher Vertreter,
2. das vertretungsberechtigte Organ einer juristischen Person,
3. der vertretungsberechtigte Gesellschafter einer Personenhandelsgesellschaft,

4. Personen, die mit der Leitung eines Unternehmens oder eines Betriebes beauftragt sind, im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnisse,
5. sonstige nach Absatz 2 oder nach einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung oder nach einer Unfallverhütungsvorschrift beauftragte Personen im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse.

(2) Der Arbeitgeber kann zuverlässige und fachkundige Personen schriftlich damit beauftragen, ihm obliegende Aufgaben nach diesem Gesetz in eigener Verantwortung wahrzunehmen.

§ 14

Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

(1) Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind vor Beginn der Beschäftigung und bei Veränderungen in ihren Arbeitsbereichen über Gefahren für Sicherheit und Gesundheit, denen sie bei der Arbeit ausgesetzt sein können, sowie über die Maßnahmen und Einrichtungen zur Verhütung dieser Gefahren und die nach § 10 Abs. 2 getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

(2) Soweit in Betrieben des öffentlichen Dienstes keine Vertretung der Beschäftigten besteht, hat der Arbeitgeber die Beschäftigten zu allen Maßnahmen zu hören, die Auswirkungen auf Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten haben können.

DRITTER ABSCHNITT

Pflichten und Rechte der Beschäftigten

§ 15

Pflichten der Beschäftigten

(1) Die Beschäftigten sind verpflichtet, nach ihren Möglichkeiten sowie gemäß der Unterweisung und Weisung des Arbeitgebers für ihre Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit Sorge zu tragen. Entsprechend Satz 1 haben die Beschäftigten auch für die Sicherheit und Gesundheit der Personen zu sorgen, die von ihren Handlungen oder Unterlassungen bei der Arbeit betroffen sind.

(2) Im Rahmen des Absatzes 1 haben die Beschäftigten insbesondere Maschinen, Geräte, Werkzeuge, Arbeitsstoffe, Transportmittel und sonstige Arbeitsmittel sowie Schutzvorrichtungen und die ihnen zur Verfügung gestellte persönliche Schutzausrüstung bestimmungsgemäß zu verwenden.

§ 16

Besondere Unterstützungspflichten

(1) Die Beschäftigten haben dem Arbeitgeber oder dem zuständigen Vorgesetzten jede von ihnen festgestellte unmittelbare erhebliche Gefahr für die Sicherheit und Gesundheit sowie jeden an den Schutzsystemen festgestellten Defekt unverzüglich zu melden.

(2) Die Beschäftigten haben gemeinsam mit dem Betriebsarzt und der Fachkraft für Arbeitssicherheit den Arbeitgeber darin zu unterstützen, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu gewährleisten und seine Pflichten entsprechend den behördlichen Auflagen zu erfüllen. Unbeschadet ihrer Pflicht nach Absatz 1 sollen die Beschäftigten von ihnen festgestellte Gefahren für Sicherheit und Gesundheit und Mängel an den Schutzsystemen auch der Fachkraft für Arbeitssicherheit, dem Betriebsarzt oder dem Sicherheitsbeauftragten nach § 22 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch (§ 719 der Reichsversicherungsordnung) mitteilen.

§ 17

Rechte der Beschäftigten

(1) Die Beschäftigten sind berechtigt, dem Arbeitgeber Vorschläge zu allen Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit zu machen. Für Beamtinnen und Beamte des Bundes ist § 171 des Bundesbeamtengesetzes anzuwenden. § 60 des Beamtenrechtsrahmengesetzes und entsprechendes Landesrecht bleiben unberührt.

(2) Sind Beschäftigte auf Grund konkreter Anhaltspunkte der Auffassung, daß die vom Arbeitgeber getroffenen Maßnahmen und bereitgestellten Mittel nicht ausreichen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu gewährleisten, und hilft der Arbeitgeber darauf gerichteten Beschwerden von Beschäftigten nicht ab, können sich diese an die zuständige Behörde wenden. Hierdurch dürfen den Beschäftigten keine Nachteile entstehen. Die in Absatz 1 Satz 2 und 3 genannten Vorschriften sowie die Vorschriften der Wehrbeschwerdeordnung und des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages bleiben unberührt.

VIERTER ABSCHNITT

Verordnungsermächtigungen

§ 18

Verordnungsermächtigungen

(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die sonstigen verantwortlichen Personen zu treffen haben und wie sich die Beschäftigten zu verhalten haben, um ihre jeweiligen Pflichten, die sich aus diesem Gesetz ergeben, zu erfüllen. In diesen Rechtsverordnungen kann auch bestimmt werden, daß bestimmte Vorschriften des Gesetzes zum Schutz anderer als in § 2 Abs. 2 genannter Personen anzuwenden sind.

(2) Durch Rechtsverordnungen nach Absatz 1 kann insbesondere bestimmt werden,

1. daß und wie zur Abwehr bestimmter Gefahren Dauer oder Lage der Beschäftigung oder die Zahl der Beschäftigten begrenzt werden muß,
2. daß der Einsatz bestimmter Arbeitsmittel oder -verfahren mit besonderen Gefahren für die Beschäftigten verboten ist oder der zuständigen Behörde angezeigt oder von ihr erlaubt sein muß oder besonders gefährdete Personen dabei nicht beschäftigt werden dürfen,
3. daß bestimmte, besonders gefährliche Betriebsanlagen einschließlich der Arbeits- und Fertigungsverfahren vor Inbetriebnahme, in regelmäßigen Abständen oder auf behördliche Anordnung fachkundig geprüft werden müssen,
4. daß Beschäftigte, bevor sie eine bestimmte gefährdende Tätigkeit aufnehmen oder fortsetzen oder nachdem sie sie beendet haben, arbeitsmedizinisch zu untersuchen sind und welche besonderen Pflichten der Arzt dabei zu beachten hat,
5. daß Ausschüsse zu bilden sind, denen die Aufgabe übertragen wird, dem Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene entsprechende Regeln sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu ermitteln und die Bundesregierung oder das zuständige Bundesministerium zu beraten.

§ 19

Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften und zwischenstaatliche Vereinbarungen

Rechtsverordnungen nach § 18 können auch erlassen werden, soweit dies zur Durchführung von Rechtsakten des Rates oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaften oder von Beschlüssen internationaler Organisationen oder von zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die Sachbereiche dieses Gesetzes betreffen, erforderlich ist, insbesondere um Arbeitsschutzpflichten für andere als in § 2 Abs. 3 genannte Personen zu regeln.

§ 20

Regelungen für den öffentlichen Dienst

(1) Für die Beamten der Länder, Gemeinden und sonstigen landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts regelt das Landesrecht, ob und inwieweit die nach § 18 erlassenen Rechtsverordnungen gelten.

(2) Für bestimmte Tätigkeiten im öffentlichen Dienst des Bundes, insbesondere bei der Bundeswehr, der Polizei, den Zivil- und Katastrophenschutzdiensten, dem Zoll oder den Nachrichtendiensten, können das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium für Verkehr, das Bundesministerium der Verteidigung oder das Bundesministerium der Finanzen, soweit sie hierfür jeweils zuständig sind, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß Vorschriften dieses Gesetzes ganz oder zum Teil nicht anzuwenden sind, soweit öffentliche Belange dies zwingend erfordern, insbesondere zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit. Rechtsverordnungen nach Satz 1 werden im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und, soweit nicht das Bundesministerium des Innern selbst ermächtigt ist, im Einvernehmen mit diesem Ministerium erlassen. In den Rechtsverordnungen ist gleichzeitig festzulegen, wie die Sicherheit und der Gesundheitsschutz bei der Arbeit unter Berücksichtigung der Ziele dieses Gesetzes auf andere Weise gewährleistet werden. Für Tätigkeiten im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und sonstigen landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können Satz 1 und 3 entsprechende Regelungen durch Landesrecht getroffen werden.

FÜNFTER ABSCHNITT

Schlußvorschriften

§ 21

Durchführungsbestimmungen

(1) Die Einhaltung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen wird von den zuständigen Behörden überwacht.

(2) Die zuständige Behörde kann im Einzelfall anordnen,

1. welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die verantwortlichen Personen oder die Beschäftigten zur Erfüllung der Pflichten zu treffen haben, die sich aus diesem Gesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ergeben,
2. welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die verantwortlichen Personen zur Abwendung einer besonderen Gefahr für Leben und Gesundheit der Beschäftigten zu treffen haben.

(3) Soweit nachfolgend nichts anderes bestimmt ist, ist zuständige Behörde für die Durchführung dieses Gesetzes und der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen in den Betrieben und Verwaltungen des Bundes die Zentralstelle für Arbeitsschutz beim Bundesministerium des Innern. Im Auftrag der Zentralstelle handelt, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung, die insoweit der Aufsicht des Bundesministeriums des Innern unterliegt. Im öffentlichen Dienst im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr führen die Ausführungsbehörde für Unfallversicherung des Bundesministeriums für Verkehr und die Eisenbahn-Unfallkasse, soweit diese Träger der Unfallversicherung ist, dieses Gesetz durch. Für Betriebe und Verwaltungen in den Geschäftsbereichen des Bundesministeriums der Verteidigung und des Auswärtigen Amtes hinsichtlich seiner Auslandsvertretungen und für die Nachrichtendienste des Bundes führt das jeweilige Bundesministerium oder die von ihm bestimmte Stelle dieses Gesetz durch. Im Geschäftsbereich des Bundesministe-

riums für Post und Telekommunikation führt die Unfallkasse Post und Telekom dieses Gesetz durch.

§ 22

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. einer Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 1 oder § 19 zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist,

   oder

2. a) als Arbeitgeber oder als verantwortliche Person einer vollziehbaren Anordnung nach § 21 Abs. 2 oder

   b) als Beschäftigter einer vollziehbaren Anordnung nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 zuwiderhandelt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 Buchstabe b mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Deutsche Mark, in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 Buchstabe a mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Deutsche Mark geahndet werden.

§ 23

Strafvorschriften

Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. eine in § 22 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a bezeichnete Handlung beharrlich wiederholt

   oder

2. durch eine in § 22 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 Buchstabe a bezeichnete vorsätzliche Handlung Leben oder Gesundheit eines Beschäftigten gefährdet.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit

Das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit vom 12. Dezember 1973 (BGBl. I S. 1885), geändert durch Gesetz vom 12. April 1976 (BGBl. I S. 965), wird wie folgt geändert:

1. Dem § 2 Abs. 2 wird folgender Satz angefügt:

   „Er hat sie über den Einsatz von Personen zu unterrichten, die mit einem befristeten Arbeitsvertrag beschäftigt oder ihm zur Arbeitsleistung überlassen sind."

2. Dem § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 wird folgender Buchstabe angefügt:

   „g) der Beurteilung der Arbeitsbedingungen,".

3. § 5 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 werden in Nummer 2 am Ende das Wort „und" durch ein Komma ersetzt, in Nummer 3 der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer angefügt:

      „4. die Kenntnisse und die Schulung des Arbeitgebers oder der nach § 13 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder Nr. 3 des Arbeitsschutzgesetzes verantwortlichen Personen in Fragen des Arbeitsschutzes."

   b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

      „Er hat sie über den Einsatz von Personen zu unterrichten, die mit einem befristeten Arbeitsvertrag beschäftigt oder ihm zur Arbeitsleistung überlassen sind."

4. Dem § 6 Satz 2 Nr. 1 wird folgender Buchstabe angefügt:

   „e) der Beurteilung der Arbeitsbedingungen,".

5. In § 8 Abs. 1 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

   „Sie dürfen wegen der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben nicht benachteiligt werden."

6. Dem § 10 wird folgender Satz angefügt:

   „Die Betriebsärzte und die Fachkräfte für Arbeitssicherheit arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit den anderen im Betrieb für Angelegenheiten der technischen Sicherheit, des Gesundheits- und des Umweltschutzes beauftragten Personen zusammen."

7. § 11 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

   „Soweit in einer sonstigen Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist, hat der Arbeitgeber in Betrieben mit mehr als zwanzig Beschäftigten einen Arbeitsschutzausschuß zu bilden."

Artikel 3

Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes

§ 81 des Betriebsverfassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Dezember 1988 (BGBl. I 1989 S. 1, 902), das zuletzt durch Gesetz vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3210) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Satz 2 werden nach dem Wort „Gefahren" die Wörter „und die nach § 10 Abs. 2 des Arbeitsschutzgesetzes getroffenen Maßnahmen" eingefügt.

2. Nach Absatz 2 wird folgender Absatz eingefügt:

   „(3) In Betrieben, in denen kein Betriebsrat besteht, hat der Arbeitgeber die Arbeitnehmer zu allen Maßnahmen zu hören, die Auswirkungen auf Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer haben können."

3. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

Artikel 4

Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

Artikel 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S. 158), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 1995 (BGBl. I S. 946) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 11 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 werden nach dem Wort „Art" die Wörter „und besondere Merkmale" und nach dem Wort „Tätigkeit" ein Komma und die Wörter „dafür erforderliche Qualifikationen" eingefügt.

   b) Dem Absatz 6 werden folgende Sätze angefügt:

   „Insbesondere hat der Entleiher den Leiharbeitnehmer vor Beginn der Beschäftigung und bei Veränderungen in seinem Arbeitsbereich über Gefahren für Sicherheit und Gesundheit, denen er bei der Arbeit ausgesetzt sein kann, sowie über die Maßnahmen und Einrichtungen zur Abwendung dieser Gefahren zu unterrichten. Der Entleiher hat den Leiharbeitnehmer zusätzlich über die Notwendigkeit besonderer Qualifikationen oder beruflicher Fähigkeiten oder einer besonderen ärztlichen Überwachung sowie über erhöhte besondere Gefahren des Arbeitsplatzes zu unterrichten."

2. Dem § 12 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

   „Der Entleiher hat in der Urkunde zu erklären, welche besonderen Merkmale die für den Leiharbeitnehmer vorgesehene Tätigkeit hat und welche berufliche Qualifikation dafür erforderlich ist."

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Regelung in Satz 2 am Tage nach der Verkündung in Kraft. Artikel 1 § 6 Abs. 1 tritt am ... (sechs Monate nach Inkrafttreten) in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

1. Zielsetzung

Der Gesetzentwurf enthält Regelungen zur Anpassung des bestehenden Rechts an die Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. EG Nr. L 183 S. 1), nachfolgend als Rahmenrichtlinie bezeichnet, und die Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis (ABl. EG Nr. L 206 S. 19). Zur Rahmenrichtlinie sind bisher 13 Einzelrichtlinien erlassen. Die zu deren vollständiger Umsetzung notwendigen Anpassungen sollen auf untergesetzlicher Ebene erfolgen; hierfür enthält der Entwurf Verordnungsermächtigungen. Die Rahmenrichtlinie und die meisten Einzelrichtlinien waren bis zum 31. Dezember 1992, einige bis Ende 1993 in deutsches Recht umzusetzen. Für die anderen Richtlinien ist die Umsetzungsfrist 1994, für eine Richtlinie 1995 abgelaufen.

Die genannten Richtlinien beruhen auf Artikel 118a des EG-Vertrages, wonach der Rat der Europäischen Union Richtlinien zur Harmonisierung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Vorschriften über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit erläßt. Richtlinien nach Artikel 118a des EG-Vertrages beziehen sich auf den Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes. Sie regeln in erster Linie Pflichten der Arbeitgeber, regeln aber auch Pflichten und Rechte der Beschäftigten und die innerbetriebliche Zusammenarbeit mit internen und externen Sicherheitsexperten. Inhaltlich erstrecken sich die Richtlinien sowohl auf den technischen wie den sozialen Arbeitsschutz.

Richtlinien nach Artikel 118a des EG-Vertrages sind Maßnahmen der sozialpolitischen Flankierung des europäischen Binnenmarktes. Als solche setzen sie keine abschließenden Regelungen, sondern Mindestvorschriften, die die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Recht nicht unterschreiten dürfen. Der im internationalen Vergleich, insbesondere in der Gerätesicherheit und im Gefahrstoffrecht, hohe deutsche Arbeitsschutzstandard bleibt unberührt. Gleichzeitig werden aber Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgrund unterschiedlicher Mindeststandards im betrieblichen Arbeitsschutz vermieden. Die Rahmenrichtlinie und die meisten Einzelrichtlinien gelten in allen Tätigkeitsbereichen (gewerbliche Wirtschaft, Landwirtschaft, freie Berufe, öffentlicher Dienst usw.) und für alle Beschäftigtengruppen. Dem folgt der Entwurf. Mit der sachlichen Gleichbehandlung von Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst im Arbeitsschutz entspricht das Umsetzungsgesetz einer Forderung, die seit langem von allen beteiligten Kreisen erhoben wird.

2. Konzeption

Der Entwurf hat die Gestalt eines Artikelgesetzes. In Artikel 1 sind diejenigen materiellen Regelungen der Rahmenrichtlinie aufgenommen, die im geltenden Recht übergreifend noch nicht oder nicht vollständig verankert sind. Die Zusammenfassung dieser Regelungen ist aus folgenden Gründen notwendig:

- Vergleichbare allgemeine Bestimmungen bestehen nicht für alle Tätigkeitsbereiche. Ohne eine einheitliche Regelung müßten daher die Bestimmungen der Rahmenrichtlinie nicht nur in die bestehenden Gesetze, Rechtsverordnungen und Unfallverhütungsvorschriften eingefügt, sondern es müßten darüber hinaus für einige Bereiche auch neue Vorschriften erlassen werden. Im Ergebnis würde dies zu einer Vielzahl gleichlautender Bestimmungen generellen Inhalts führen.
- Eine Umsetzung durch eine Vielzahl von Einzelvorschriften erfordert Rechtsetzungsaktivitäten auf der Ebene von Gesetzgeber, verschiedener Verordnungsgeber und von jedem einzelnen der über 70 selbstverwalteten Unfallversicherungsträger. Abgesehen von dem damit verbundenen Aufwand verstärkt eine solche Vorgehensweise die Rechtszersplitterung und erschwert die Handhabbarkeit grundlegender Arbeitsschutzbestimmungen in den Betrieben und Verwaltungen.
- In der Bundesrepublik Deutschland folgt aus Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes die Pflicht des Staates, Leben und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit durch öffentlich-rechtliche Vorschriften zu schützen. Bei der Festlegung allgemeiner grundlegender Pflichten zum betrieblichen Arbeitsschutz, wie sie die Rahmenrichtlinie enthält, handelt es sich um einen so wesentlichen Bestandteil des staatlichen Schutzauftrags, daß seine Regelung dem Gesetzgeber vorbehalten ist. Entsprechend ermächtigt Artikel 74 Nr. 12 des Grundgesetzes den Bundesgesetzgeber im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zum Erlaß staatlicher Arbeitsschutzgesetze.

Soweit im geltenden Recht bereits Spezialgesetze mit einem der Rahmenrichtlinie entsprechenden weiten Anwendungsbereich bestehen und diese von einzelnen Regelungen der Rahmenrichtlinie betroffen sind, soll die notwendige Anpassung durch Änderung der Spezialgesetze erfolgen (Artikel 2 bis 4).

Der Entwurf orientiert sich an der Regelungssystematik des umzusetzenden EG-Rechts. Die Regelungssystematik der Arbeitsschutz-Richtlinien ist es, Schutzziele und allgemein gehaltene Anforderungen vorzugeben und nicht detaillierte Verhaltensvorgaben zu formulieren. Die Rahmenrichtlinie regelt für alle Tätigkeitsbereiche und alle Beschäftigtengruppen grundlegende Pflichten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im betrieblichen Arbeitsschutz. Die zur Rahmenrichtlinie erlassenen Einzelrichtlinien beschränken sich gleichfalls auf wesentliche Sachverhalte zu speziellen Arbeitsschutzbereichen wie Benutzung von Arbeitsmitteln und persönlichen Schutzausrüstungen, manuelle Handhabung von Lasten, Arbeit an Bildschirmgeräten, Schutz gegen Gefährdung durch Karzinogene bei der Arbeit oder vor biologischen Arbeitsstoffen, Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen, Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz, Gesundheitsschutz Schwangerer, Gesundheitsschutz in Bergwerken und Steinbrüchen sowie auf Fischereifahrzeugen. In allen Fällen erlaubt der relativ hohe Abstraktionsgrad der Vorschriften den einzelnen Betrieben an die konkrete Gefährdungssituation angepaßte und kostengünstige Arbeitsschutzmaßnahmen.

Dem folgt der Gesetzentwurf. Bei der Übernahme der Bestimmungen der Rahmenrichtlinie wird auf eine hohe Praktikabilität geachtet. Durch weit gefaßte Formulierungen wird bewußt Spielraum für an die Situation der Betriebe angepaßte Arbeitsschutzmaßnahmen gelassen. Vor allem kleinen und mittleren Betrieben wird die Durchführung ihrer Pflichten erleichtert. Ziel des Gesetzgebungsvorhabens bleibt aber, daß alle Betriebe zu einem effektiven Arbeitsschutz beitragen müssen. Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten sind in kleinen und mittleren Betrieben grundsätzlich nicht anders zu bewerten als in größeren.

Der innerbetriebliche Arbeitsschutz soll entsprechend der Rahmenrichtlinie durch eine konsequent präventive Ausrichtung auf der Grundlage eines breiten Arbeitsschutzverständnisses, das auch Aspekte wie die menschengerechte Gestaltung der Arbeit umfaßt, verbessert werden. Inhaltlicher Maßstab für das Arbeitsschutzgesetz ist eine 1:1-Umsetzung der Rahmenrichtlinie. Den Betrieben sollen keine Kosten dadurch entstehen, daß Arbeitgeberpflichten festgelegt werden, die über die Richtlinie hinausgehen und zu denen Arbeitgeber in anderen europäischen Ländern nicht verpflichtet sind.

Der das deutsche Arbeitsschutzsystem kennzeichnende Dualismus von staatlichen Vorschriften (Gesetze und Rechtsverordnungen) und Satzungsrecht der selbstverwalteten Unfallversicherungsträger (Unfallverhütungsvorschriften) wird durch das Gesetz nicht negativ berührt. Im Gegenteil eröffnen sich für die Unfallversicherungsträger neue Gestaltungsmöglichkeiten. Der Beratungs- und Schulungsbedarf in den Betrieben zu Fragen des betrieblichen Arbeitsschutzes wird steigen. Es wird notwendig sein, branchen- und bedarfsbezogen die weit gefaßten Vorschriften dieses Gesetzes und der die Einzelrichtlinien umsetzenden Rechtsverordnungen zu konkretisieren oder darüber hinausgehende Bestimmungen zu treffen. Die zur Wahrnehmung dieser Aufgaben erforderliche Erweiterung des Präventionsauftrages der Unfallversicherungsträger erfolgt im Unfallversicherungs-Einordnungsgesetz.

3. Wesentlicher Inhalt

Entsprechend der dargestellten Konzeption hat das Arbeitsschutzgesetz in Artikel 1 des Entwurfs im einzelnen folgenden Inhalt:

- Der Erste Abschnitt (§§ 1 und 2) regelt Zielsetzung und Anwendungsbereich des Gesetzes sowie Begriffsbestimmungen. Hervorzuheben ist, daß mit dem Gesetz erstmals einheitliche arbeitsschutzrechtliche Grundbestimmungen für alle Tätigkeitsbereiche in Wirtschaft und Verwaltung und für alle Beschäftigtengruppen (Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Beamte) geschaffen werden.
- Im Zweiten Abschnitt (§§ 3 bis 14) folgen die grundlegenden Pflichten des Arbeitgebers im Arbeitsschutz. Der Arbeitgeber ist vorrangiger Normadressat, weil er für die Arbeitsbedingungen in seinem Betrieb verantwortlich ist. Er hat diese unter Arbeitsschutzgesichtspunkten zu beurteilen und entsprechend dem dabei festgestellten Gefährdungspotential Schutzmaßnahmen unter Beachtung bestimmter Grundsätze zu ergreifen. Die Maßnahmen sind auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und an neue Entwicklungen und Erkenntnisse anzupassen. Durch die Bereithaltung von Unterlagen soll die Arbeitsschutzsituation im Betrieb transparent gestaltet werden. Bei seinen Arbeitsschutzmaßnahmen kooperiert der Arbeitgeber mit den Beschäftigten, Betriebsräten und Fachkräften. Er informiert die Mitarbeiter über besondere Gefahren am Arbeitsplatz und unterweist sie.
- Der Dritte Abschnitt (§§ 15 bis 17) befaßt sich mit den Pflichten und Rechten der Beschäftigten. Die Mitarbeiter haben nicht nur die klassischen Pflichten wie ordnungsgemäße Bedienung von Geräten und Befolgung der Weisungen ihrer Vorgesetzten, sondern müssen dem Arbeitgeber auch von ihnen erkannte Gefahren unverzüglich melden und an der Umsetzung von Schutzmaßnahmen mitwirken. Ihnen dürfen allerdings auch keine Nachteile entstehen, wenn sie sich über mangelnde Schutzmaßnahmen beschweren und sich bei ernster, unmittelbarer und nicht vermeidbarer Gefahr vom Arbeitsplatz entfernen. Die Beschäftigten haben zu allen Fragen des Arbeitsschutzes ein Vorschlagsrecht.
- Die Bestimmungen der ersten drei Abschnitte entsprechen inhaltlich den Vorgaben aus den Artikeln 1 bis 6, 8, 9, 11 bis 13, 14 Abs. 2 und 15 der Rahmenrichtlinie.
- Der Vierte Abschnitt (§§ 18 bis 20) enthält Verordnungsermächtigungen, u. a. auch zur Umsetzung von EG-Einzelrichtlinien zur Rahmenrichtlinie.

– Der Fünfte Abschnitt (§§ 21 bis 23) enthält u. a. Bußgeldvorschriften.

Die weiteren Artikel des Gesetzentwurfs enthalten die erforderlichen Anpassungen des geltenden Rechts an die EG-rechtlichen Vorgaben durch Ergänzung bestehender Gesetze sowie notwendige Folgeänderungen. Im Betriebsverfassungsgesetz werden Regelungslücken gegenüber der Rahmenrichtlinie in Bezug auf die Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten geschlossen. Im Arbeitssicherheitsgesetz werden u. a. Präzisierungen bei der Notwendigkeit der Beratung, beim Beratungsauftrag und bei den Unterstützungspflichten des Arbeitgebers vorgenommen. Mit der Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes werden gegenüber der Richtlinie 91/383/EWG noch bestehende Lücken geschlossen.

4. Auswirkungen

Ein wirksamer betrieblicher Arbeitsschutz ist ein Beitrag zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Die Wettbewerbsfähigkeit eines hochindustrialisierten Landes wie der Bundesrepublik Deutschland hängt wesentlich von der Fähigkeit ab, moderne Technologien aufzunehmen. Der rasante technische Wandel erreicht fast immer zuerst die Arbeitswelt und verändert Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen. Neue Technologien konfrontieren die Menschen, die mit ihnen umgehen müssen, häufig auch mit neuen Gesundheitsgefahren. Es ist mit ein Erfolg des Arbeitsschutzes, daß neue Technologien in Deutschland bisher bei den Beschäftigten auf eine breite Akzeptanz treffen. Damit dies so bleibt, muß der Arbeitsschutz stets neu technische Entwicklungen aufnehmen, deren Gefährdungspotential beurteilen und wirksame Schutzkonzepte entwickeln. Der Arbeitsschutz hilft dadurch, zwei der auch heute noch wichtigsten Pluspunkte der deutschen Wirtschaft, die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter in den Betrieben, zu fördern und zu erhalten.

Auch in den Unternehmen setzt sich immer häufiger die Ansicht durch, daß die frühzeitige Einbeziehung von Arbeitsschutzaspekten in die betrieblichen Entscheidungen für den betrieblichen Erfolg vorteilhaft ist: Die Qualität der Produktionsabläufe, von Produkten und Dienstleistungen wird gesteigert, Kosten werden langfristig gesenkt und über eine höhere Motivation der Mitarbeiter Innovationen angeregt. Mittlerweile befassen sich daher auch verstärkt Fachleute in der Wirtschaft und in den Arbeitsschutzinstitutionen mit der Frage, wie der Arbeitsschutz in betriebliche Qualitätsmanagement-Konzepte sinnhaft eingebunden werden kann.

Die Rahmenrichtlinie hat diese Zusammenhänge erkannt und die Anforderungen an einen zeitgemäßen betrieblichen Arbeitsschutz entsprechend formuliert. Sie geht davon aus, daß gesunde und sichere Arbeitsbedingungen eine ständige Anpassung an die Dynamik von Technik und Arbeitswelt erfordern, und will diese Anpassung vor allem dadurch gewährleisten, daß Arbeitgeber und Beschäftigte verstärkt und kooperativ den Wandel der Arbeitsschutzerfordernisse selbst gestalten. Die Verantwortlichen im Betrieb werden angehalten, die konkreten Arbeitsverhältnisse, aber auch anstehende Veränderungen unter Arbeitsschutzgesichtspunkten zu reflektieren, eine Gefährdung zu erkennen und zu benennen, so daß wirksame Schutzmaßnahmen ergriffen werden können. Der Gesetzentwurf folgt dieser Philosophie.

In dem Maße, in dem es gelingt, einen konsequent präventiven modernen Arbeitsschutz in den Betrieben zu verwirklichen, wirkt sich dies auch gesamtwirtschaftlich positiv aus. Insbesondere für das Sozialversicherungssystem ergeben sich Entlastungen: Weniger Arbeitsunfälle und weniger arbeitsbedingte Erkrankungen bedeuten weniger Fehltage und eine geringere Zahl von Frührentnern und damit auch weniger Ausgaben in der gesetzlichen Unfall-, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung. Welches Entlastungspotential in betrieblichen Präventionsmaßnahmen noch liegt, läßt sich daran erkennen, daß Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems, des Muskel-Skelett-Systems und des Atmungssystems am häufigsten die berufliche Einsatzfähigkeit von Beschäftigten ab dem 45. Lebensjahr einschränken. Bei allen diesen Erkrankungen spielen arbeitsbedingte Komponenten eine wesentliche Rolle.

5. Kosten

Der Aufwand, der bei Bund, Ländern und Gemeinden durch Einbeziehung aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Schutzbereich des Gesetzes entsteht, läßt sich nicht schätzen. Er ist abhängig davon, inwieweit bereits aufgrund des bestehenden Rechts entsprechende Pflichten wahrzunehmen sind oder ein dem Niveau des Gesetzes entsprechender Arbeitsschutz schon praktiziert wird. Rechtslage und Praxis sind in Bund, Ländern und Gemeinden verschieden.

Der Aufwand, der den Ländern durch den Vollzug des Gesetzes entsteht, läßt sich auch nicht konkret darstellen. Wahrscheinlich ist, daß – vor allem in der Anfangsphase – der Beratungsaufwand und die dafür vorhandenen Kapazitäten verstärkt werden müssen.

Beim Bund entstehen für die Durchführung des Gesetzes in Gestalt der Beratung und Kontrolle Mehraufwendungen durch Übertragung der Durchführungsaufgaben gegenüber denjenigen Geschäftsbereichen, die diese Kontrolle nicht durch ressorteigene Stellen wahrnehmen, auf das Bundesministerium des Innern (Zentralstelle für Arbeitsschutz) und die Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung in Wilhelmshaven, die insoweit unter der Fachaufsicht des Bundesministeriums des Innern für die Zentralstelle handeln soll. Eine personelle Aufstockung des bei der Ausführungsbehörde schon in den vergangenen Jahren für Beratungsaufgaben eingerichteten technischen Dienstes ist unumgänglich, um die von der EG-Rahmenrichtlinie geforderte angemessene Kontrolle zu gewährleisten. Dieser personelle Mehrbedarf bei Zentralstelle und Ausführungsbehörde soll durch ressortinterne Umschichtung gedeckt werden. Für die Durchführung des Gesetzes durch ressorteigene Überwachungsstellen in den Geschäftsbereichen des Bundesministeriums der Verteidigung,

des Bundesministeriums für Verkehr und des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation sowie – hinsichtlich der Auslandsvertretungen – des Auswärtigen Amtes wird davon ausgegangen, daß zusätzliches Personal entweder nicht erforderlich ist oder durch ressortinterne Umschichtung und Konzentration der Überwachungsaufgaben verfügbar wird.

Eine nennenswerte zusätzliche Kostenbelastung für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten. Sofern die neuen Vorschriften im Einzelfall zu einem größeren Aufwand zwingen, ist er wegen der Vorgaben des EG-Rechts unvermeidbar. Den damit verbundenen Kosten steht jedoch auch ein beträchtlicher Nutzen gegenüber. Die neuen EG-weiten Mindestanforderungen treffen in der deutschen Wirtschaft auf ein anerkannt hohes Schutzniveau. Die Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes sind weit gefaßt, differenzieren häufig nach Gefährdungspotential und Betriebsgröße und bieten dadurch Ausfüllungsspielräume, welche die Arbeitgeber individuell für jeweils kostengünstige Lösungen nutzen können. Außerdem erarbeiten die überbetrieblichen Institutionen des Arbeitsschutzes (Berufsgenossenschaften, Länderbehörden, Bundesanstalten für Arbeitsschutz und für Arbeitsmedizin) hierzu bereits Hilfestellungen.

Auch Bund, Länder und Gemeinden tragen – gemessen an der Höhe der öffentlichen Haushalte – nur geringe Belastungen, so daß höchstens in seltenen Fällen Auswirkungen auf Einzelpreise möglich sind.

Im Verhältnis zu den Gesamtkosten werden die privaten Unternehmen nur in geringem Umfang belastet. Meßbare Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind daher nicht zu erwarten.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu § 1

Zu Absatz 1

Die Zweckbestimmung des Gesetzes in Satz 1 steht in Einklang mit der Zielbestimmung in Artikel 1 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie. Sie bringt zum Ausdruck, daß Arbeitsschutzmaßnahmen dazu beitragen sollen, den erreichten Arbeitsschutzstandard in den Betrieben zu sichern und Sicherheit und Gesundheitsschutz für die Beschäftigten zu verbessern, und daß damit der Arbeitsschutz eine ständige Aufgabe aller daran Beteiligten ist. Was unter „Maßnahmen des Arbeitsschutzes" zu verstehen ist, wird in § 2 Abs. 1 beschrieben. Satz 2 legt fest, daß das Gesetz in allen Tätigkeitsbereichen gilt; dieser weite Anwendungsbereich entspricht Artikel 2 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie.

Zu Absatz 2

Die Ausnahme für Hausangestellte in Satz 1 entspricht Artikel 3 Buchstabe a der Rahmenrichtlinie. Für den Bereich des Bergbaus wird der Arbeitsschutz insgesamt weitgehend durch das Bundesberggesetz und darauf gestützte Rechtsverordnungen geregelt. Auch für den Arbeitsschutz auf Seeschiffen, die Kauffahrteischiffe und nach den Vorschriften des Flaggenrechtsgesetzes zur Führung der Bundesflagge berechtigt sind, kommt das Arbeitsschutzgesetz nur subsidiär zur Anwendung, soweit (noch) keine gleichwertigen Regelungen bestehen. Damit wird eine vollständige Umsetzung der Arbeitsschutzrahmenrichtlinie der EG sichergestellt und gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet, die Anforderungen des EG-Rechts in die für diese Regelungsbereiche bestehenden besonderen Rechtsvorschriften zu übernehmen, soweit das sinnvoll und zweckmäßig erscheint.

Zu Absatz 3

Grundsätzlich gilt, daß die in anderen Rechtsvorschriften enthaltenen Arbeitsschutzpflichten unberührt bleiben. Das gilt für die Pflichten sowohl der Arbeitgeber als auch der Beschäftigten. Da dieses Gesetz im wesentlichen nur allgemeine Pflichten enthält, stellen die sondergesetzlichen Pflichten häufig gleichzeitig eine Konkretisierung dieser allgemeinen Pflichten in bezug auf bestimmte Gefährdungstatbestände dar und haben insofern nach dem Grundsatz der Spezialität Vorrang vor den allgemeinen Pflichten. Satz 3 regelt das Verhältnis des Gesetzes und der darauf gestützten Rechtsverordnungen zu anderen Rechtsvorschriften, die dem Arbeitsschutz dienen. Bei diesen Rechtsvorschriften kann es sich insbesondere auch um solche handeln, die neben dem Arbeitsschutz noch andere Ziele wie den allgemeinen Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz oder Umweltschutz verfolgen und teilweise auch andere Personen als Arbeitgeber verpflichten.

Zu Absatz 4

Der Entwurf berührt nicht das System des Dualismus von staatlich geregeltem Arbeitsschutz und autonomem Arbeitsschutzrecht der Unfallversicherungsträger. Die Aufgaben und Befugnisse der Unfallversicherungsträger auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes richten sich jedoch mit Ausnahme bestimmter gesetzlich übertragener Aufgaben (z. B. der See-Berufsgenossenschaft nach § 80 Abs. 2 des Seemannsgesetzes und § 6 Abs. 1 des Seeaufgabengesetzes) ausschließlich nach dem Sozialgesetzbuch (und der Reichsversicherungsordnung). Hierauf weist Absatz 4 ausdrücklich hin. Die Erweiterung des Präventionsauftrages der Unfallversicherungsträger erfolgt durch das Gesetz zur Einordnung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung in das Sozialgesetzbuch. Soweit der Präventionsauftrag reicht und soweit dies zu seiner Erfüllung zweckmäßig ist, können Unfallverhütungsvorschriften staatliche Rechtsvorschriften in Bezug nehmen und konkretisieren. In den Fällen, in denen sich der sachliche und personelle Anwendungsbereich einer EG-Richtlinie zum Arbeitsschutz mit dem Anwendungsbereich von Unfallverhütungsvorschriften deckt, ist auch ihre vollständige Umsetzung durch Unfallverhütungsvorschriften anstelle staatlicher Vorschriften möglich.

Zu Absatz 5

Das Gesetz gilt auch im Bereich der Kirchen. Die Vorschrift trägt aber der Besonderheit Rechnung, daß im Bereich der Religionsgemeinschaften das Betriebsverfassungsgesetz und die Personalvertretungsgesetze keine Anwendung finden.

Zu § 2

Zu Absatz 1

Die Definition der Maßnahmen des Arbeitsschutzes entspricht dem umfassenden Verständnis von Arbeitsschutz, das der Rahmenrichtlinie zugrunde liegt (vgl. Artikel 5 Abs. 1, Artikel 6 Abs. 1 Unterabs. 1, Abs. 2 Buchstabe d). Sie erfaßt Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren einschließlich der Maßnahmen zur menschengerechten Gestaltung der Arbeit. Unfälle bei der Arbeit sind nicht mit dem spezifisch unfallversicherungsrechtlichen Begriff „Arbeitsunfälle" gleichzusetzen; nicht erfaßt werden z. B. die in § 8 Abs. 2 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch (§ 550 Reichsversicherungsordnung) als Arbeitsunfälle definierten „Wegeunfälle". Zur Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren zählt auch die Verhütung von Berufskrankheiten. Der in der Bundesrepublik Deutschland eingeführte Begriff „menschengerechte Gestaltung der Arbeit" deckt sich inhaltlich mit der in Artikel 6 Abs. 2 Buchstabe d der Rahmenrichtlinie enthaltenen Formulierung „Berücksichtigung des Faktors ‚Mensch' bei der Arbeit". Eine menschengerechte Gestaltung der Arbeit liegt dann vor, wenn insbesondere bei der Gestaltung von Arbeitsplätzen sowie bei der Auswahl von Arbeitsmitteln und Arbeits- und Fertigungsverfahren – vor allem im Hinblick auf eine Erleichterung bei eintöniger Arbeit und bei maschinenbestimmtem Arbeitsrhythmus – auf eine Verminderung ihrer gesundheitsschädlichen Auswirkungen für die Beschäftigten hingewirkt wird. Sie bedeutet auch die Berücksichtigung der individuellen Belastungsfähigkeit und individueller Beeinträchtigungen aufgrund körperlicher Behinderungen oder besonderer Lebenssituationen (z. B. jugendliches Alter, Schwangerschaft). Soweit Arbeitgebern zur Berücksichtigung dieser Aspekte besondere Pflichten durch spezielle Rechtsvorschriften auferlegt sind, bleiben diese unberührt (§ 1 Abs. 3 Satz 1).

Zu Absatz 2

Mit der Definition des Begriffs „Beschäftigte" werden diejenigen Personen bestimmt, die aufgrund einer rechtlichen Beziehung zum Arbeitgeber (u. a. Arbeitsvertrag, öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis, Arbeitnehmerüberlassung) Arbeitsleistungen erbringen und durch Arbeitsschutzmaßnahmen vor Gesundheitsgefahren geschützt werden sollen. Wegen der Vielfalt der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten, in denen abhängige Arbeit geleistet wird, erscheint der Begriff „Beschäftigte" als geeigneter weiter Oberbegriff. Insbesondere sollen neben den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes auch Beamtinnen und Beamte erfaßt werden. Der Begriff „Beschäftigte" für alle diejenigen Personen, die durch die Arbeitsschutzvorschriften geschützt werden sollen, findet sich bereits in verschiedenen Gesetzen zur technischen Sicherheit (§ 19 des Chemikaliengesetzes, § 30 des Gentechnikgesetzes, § 11 des Gerätesicherheitsgesetzes). In der Mehrzahl verwendet erlaubt er eine geschlechtsneutrale Formulierung.

Inhaltlich gehen die Begriffsbestimmungen in Absatz 2 von Artikel 3 Buchstabe a der Rahmenrichtlinie aus und lehnen sich an die Arbeitnehmerdefinition in § 5 Abs. 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes an. Die in dieser Vorschrift auch als arbeitnehmerähnliche Personen aufgeführten in Heimarbeit Beschäftigten und ihnen Gleichgestellten sind hier jedoch ausgenommen. Der Arbeitsschutz für diesen Personenkreis bleibt wegen der anders gelagerten Verantwortlichkeit weiterhin im Heimarbeitsgesetz geregelt. Zu dem in Absatz 2 Nr. 2 aufgeführten Personenkreis der zu ihrer Berufsbildung Beschäftigten gehören Auszubildende in einem Berufsausbildungsverhältnis und Personen im Sinne des § 19 des Berufsbildungsgesetzes, z. B. Praktikanten, die gegen Vergütung beschäftigt werden.

Daß von der Rahmenrichtlinie auch alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, insbesondere auch die Beamtinnen und Beamten, erfaßt werden sollen, ist in Nummer 8 der Erklärungen für das Ratsprotokoll bei der Verabschiedung der Rahmenrichtlinie ausdrücklich festgestellt worden.

Bei den in Absatz 2 Nr. 7 aufgeführten Personen kann teilweise zweifelhaft sein, ob sie während ihrer Beschäftigung als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer im Sinne des § 5 Abs. 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes zu betrachten sind. Auch soweit dies nicht der Fall ist, sollen sie aber einbezogen werden, weshalb sie besonders genannt sind.

Zu Absatz 3

Die Arbeitgeberdefinition ist derjenigen in Artikel 3 Buchstabe b der Rahmenrichtlinie angelehnt.

Zu Absatz 4

Absatz 4 stellt klar, daß „sonstige Rechtsvorschriften" nicht nur staatliche Gesetze und Rechtsverordnungen über Arbeitsschutzmaßnahmen, sondern auch Unfallverhütungsvorschriften der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung sind. Für den Bereich von Arbeitsschutz und Unfallverhütung im öffentlichen Dienst stehen den Unfallverhütungsvorschriften allgemeine Verwaltungsvorschriften, insbesondere solche nach § 115 Abs. 3 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch (§ 767 Abs. 2 Nr. 5 der Reichsversicherungsordnung) gleich.

Zu Absatz 5

Aus Gründen der rechtstechnischen Vereinfachung werden Dienststellen der öffentlichen Verwaltung den Betrieben gleichgesetzt. Die Vorschrift enthält außerdem eine Definition der Dienststellen.

Zu § 3

In den Betrieben trifft die Pflicht zu Arbeitsschutzmaßnahmen unmittelbar und in erster Linie den Arbeitgeber. Absatz 1 Satz 1 enthält die grundlegende Arbeitgeberpflicht zu einem umfassenden Schutz der Beschäftigten vor einer Gesundheitsgefährdung durch die Arbeit und bei der Arbeit. Die Bestimmung setzt Artikel 5 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie um.

In Absatz 1 Satz 2 wird entsprechend Artikel 6 Abs. 1 Unterabs. 2 der Rahmenrichtlinie die Verpflichtung zur Überprüfung der Wirksamkeit einmal getroffener Maßnahmen und zur Anpassung an sich ändernde Gegebenheiten ausdrücklich festgelegt. Veränderte Gegebenheiten, die eine Anpassung verlangen, können sein: eine geänderte Gefahrenbeurteilung aufgrund neuer Erkenntnisse, bessere Schutzmöglichkeiten aufgrund neuer Techniken, aber auch eine Änderung in der Belastungsfähigkeit betroffener Arbeitnehmer, insbesondere durch gesundheitliche Beeinträchtigungen. Absatz 1 Satz 3 setzt Artikel 6 Abs. 1 Unterabs. 2 und Abs. 3 Buchstabe a Satz 2 erster Spiegelstrich der Rahmenrichtlinie um.

Absatz 2 Nr. 1 setzt Artikel 6 Abs. 1 Unterabs. 1 der Rahmenrichtlinie hinsichtlich der Forderung nach einer geeigneten Organisation und der Bereitstellung der erforderlichen Mittel um. Da Arbeitsschutz eine auf allen betrieblichen Ebenen zu erfüllende Führungsaufgabe ist, wird der Arbeitgeber in Absatz 2 Nr. 2 entsprechend der Regelung in Artikel 6 Abs. 3 Buchstabe a Satz 2 zweiter Spiegelstrich der Rahmenrichtlinie auch verpflichtet, dafür zu sorgen, daß die erforderlichen Maßnahmen bei allen Tätigkeiten und eingebunden in die betrieblichen Führungsstrukturen beachtet werden. Mitwirkungspflichten der Beschäftigten ergeben sich aus den §§ 15 und 16.

Das Verbot, die Kosten für Arbeitsschutzmaßnahmen den Beschäftigten aufzuerlegen (Absatz 3), entspricht Artikel 6 Abs. 5 der Rahmenrichtlinie. Im Zusammenhang mit der Pflicht des Arbeitgebers, die erforderlichen Mittel bereitzustellen, ergibt sich, daß in aller Regel die Kosten für Arbeitsschutzmaßnahmen, insbesondere für die Zurverfügungstellung von persönlichen Schutzausrüstungen, beim Arbeitgeber verbleiben, es sei denn, es bestehen rechtlich abgesicherte Kostenübernahmevereinbarungen oder sonstige spezielle Regelungen.

Zu § 4

Die im wesentlichen aus Artikel 6 Abs. 2 und Artikel 15 der Rahmenrichtlinie übernommenen Grundsätze enthalten generelle Vorgaben für die Planung, Gestaltung und Organisation der Arbeitsschutzmaßnahmen.

Die Grundsätze machen deutlich, daß Arbeitsschutzmaßnahmen sich nicht nur auf die Bekämpfung zu erwartender Gefahren beschränken dürfen. Unter „Gefahr" wird im Arbeitsschutz wie auch im allgemeinen Recht der Gefahrenabwehr eine Sachlage verstanden, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens zu einem Schaden führt, wobei für den Schadenseintritt eine hinreichende Wahrscheinlichkeit verlangt wird und von einem Schaden erst gesprochen werden kann, wenn eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung vorliegt. Eine wirksame Prävention muß früher ansetzen.

Entsprechend werden in Nummer 1 Entscheidungen für eine Vermeidung und Minimierung der Gesundheitsgefährdung verlangt. „Gefährdung" bezeichnet im Gegensatz zur „Gefahr" die Möglichkeit eines Schadens oder einer gesundheitlichen Beeinträchtigung ohne bestimmte Anforderungen an deren Ausmaß oder Eintrittswahrscheinlichkeit. Als quantitative Größe für eine Gefährdung steht das Risiko als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Ausmaß des möglichen Schadens. Gefahr in dem zuvor beschriebenen Sinne läßt sich als nicht mehr akzeptables Risiko definieren. Welcher Grad an Wahrscheinlichkeit dabei hinreichend ist, wird entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach der Art der betroffenen Rechtsgüter bestimmt. Wo es, wie im Arbeitsschutz, um Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer geht, kann ein geringeres Maß an Wahrscheinlichkeit verlangt werden als bei der Gefährdung von Sachgütern. Eine absolute Sicherheit bei der Arbeit im Sinne eines Ausschlusses jedweder Gefährdung ist nicht möglich. Ein hinnehmbares (akzeptables) Risiko muß entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einen um so geringeren Grad an Wahrscheinlichkeit haben, je schwerwiegender die möglichen Folgen sind. Eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit für einen schweren Schaden verpflichtet zu besonderen Vorkehrungen (§ 9).

Nummer 2 enthält als wesentlichen Grundsatz für die Gefahrenbekämpfung, daß dabei an der Gefahrenquelle anzusetzen ist. Dabei sind, wie bei allen anderen Maßnahmen des Arbeitsschutzes, der Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen (Nummer 3). Nummer 4 legt fest, daß Maßnahmen nicht nur isoliert auf die Gegebenheiten des einzelnen Arbeitsplatzes auszurichten sind, sondern auch auf das Arbeitssystem insgesamt, mit dem die Bedingungen an einem einzelnen Arbeitsplatz in einer Wechselbeziehung stehen. In Nummer 5 ist der das ganze Arbeitsschutzrecht beherrschende Grundsatz aufgenommen, wonach Maßnahmen des objektiven Arbeitsschutzes, die die Arbeitsbedingungen verbessern, stets Vorrang vor individuellen Schutzmaßnahmen haben. Bei allen Schutzmaßnahmen sind Gefahren zu berücksichtigen, die speziell besonders schutzbedürftige Beschäftigtengruppen betreffen können (Nummer 6). Besonders schutzbedürftig sind u. a. Jugendliche, werdende und stillende Mütter sowie behinderte Beschäftigte (vgl. auch Nummer 19 der Erklärungen für das zu § 2 Abs. 2 genannte Ratsprotokoll). Dieser Grundsatz dient der Umsetzung des Artikels 15 der Rahmenrichtlinie. Schließlich enthält Nummer 7 als weiteren wichtigen Grundsatz, daß den Beschäftigten geeignete Anweisungen zu erteilen sind.

Zu § 5

Die Vorschrift setzt Artikel 6 Abs. 3 Buchstabe a Satz 1 der Rahmenrichtlinie um. Welche Schutzmaßnahmen erforderlich sind, läßt sich erst aufgrund einer Beurteilung der Arbeitsbedingungen erkennen.

Dazu gehört, daß eine Gefährdung als solche erkannt und hinsichtlich ihrer Schwere (Art und Umfang des möglichen Schadens) bewertet wird. Absatz 2 Satz 1 stellt klar, daß die Anforderungen an die Beurteilung von der Art der Tätigkeiten abhängen. Absatz 2 Satz 2 läßt zu, daß der Arbeitgeber bei gleichartigen Arbeitsbedingungen eine Beurteilung nur einmal vornehmen muß, weil in diesem Fall die Vermutung eines vergleichbaren Ergebnisses der Gefährdungsbeurteilung berechtigt ist. Auch die Heranziehung von Standardbeurteilungen für typische Arbeitsbereiche wird damit ermöglicht. Die Arbeitsschutzinstitutionen erarbeiten bereits Beurteilungshilfen, die insbesondere kleinen und mittleren Betrieben die Handhabung erleichtern werden. Absatz 3 enthält eine beispielhafte Aufzählung der Arbeitsbedingungen, durch die sich eine Gefährdung für die Beschäftigten ergeben kann. Die Aufzählung dient als Anhaltspunkt für die vom Arbeitgeber nach Absatz 1 vorzunehmende Gefährdungsbeurteilung.

Zu § 6

Zu Absatz 1

Satz 1 ergänzt die Grundpflichten der §§ 3 und 5 um den wichtigen Aspekt der Transparenz der betrieblichen Arbeitsschutzsituation. Kontinuierliche betriebliche Arbeitsschutzpolitik ist sinnhaft nur bei einer gewissen Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen möglich. Die Verantwortlichen im Betrieb und die für die Überwachung zuständigen Stellen sind auf Unterlagen angewiesen, die ihnen Auskunft insbesondere darüber geben, wie die Gefährdungssituation eingeschätzt wird, welche Schutzmaßnahmen getroffen sind und ob und mit welchem Ergebnis ihre Wirksamkeit überprüft wurde. Die Vorschrift verpflichtet den Arbeitgeber, entsprechende Unterlagen verfügbar zu halten. Dabei bleibt es dem Arbeitgeber überlassen, wie er dieser Dokumentationspflicht nachkommt. Er muß nicht notwendigerweise für jeden einzelnen Arbeitsplatz gesonderte Unterlagen führen. Bei gleicher Gefährdungssituation ist vielmehr eine schematisierte Erfassung ausreichend, die mehrere Arbeitsplätze zusammenfaßt (Satz 2). Naheliegend ist auch der Rückgriff auf die Berichte der betrieblichen Sicherheitsexperten. Die Kleinbetriebsregelung in Satz 3 berücksichtigt die dort regelmäßig vorherrschenden Entscheidungsstrukturen. Einzelheiten der Dokumentation können auf untergesetzlicher Ebene branchenspezifisch in Unfallverhütungsvorschriften oder allgemein in einer Rechtsverordnung festgelegt werden, soweit sich hierfür ein Bedürfnis ergibt (vgl. auch Artikel 9 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie). Aus Sinn und Zweck der Dokumentationspflichten folgt, daß Unterlagen über den jeweils aktuellen Stand vorrätig sein müssen. Der „Altbestand" an Unterlagen braucht deshalb nicht für eine längere Zeit, sondern nur solange aufbewahrt zu werden, wie dies für das Verständnis der aktuellen Unterlagen erforderlich ist.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift übernimmt in allgemeiner Form die Regelung aus Artikel 9 Abs. 1 Buchstabe c und d i. V. mit Abs. 2 der Rahmenrichtlinie über die Erfassung von Unfällen im Einklang mit den bestehenden Vorschriften über die Unfallanzeige an den Unfallversicherungsträger (§ 193 Abs. 1 Satz 1 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch [§ 1552 Abs. 1 der Reichsversicherungsordnung]).

Zu § 7

Die Vorschrift setzt Artikel 6 Abs. 3 Buchstabe b der Rahmenrichtlinie um. Können Arbeiten nur bei Beachtung bestimmter Schutzmaßnahmen ohne gesundheitliche Beeinträchtigungen verrichtet werden, gehört die Eignung der betreffenden Arbeitnehmer für die Durchführung dieser Maßnahmen zu den Arbeitsschutzanforderungen bei einer solchen Arbeit. Die Vorschrift verpflichtet daher den Arbeitgeber, bei der Übertragung von Arbeiten auch darauf zu achten, daß die Beschäftigten körperlich (z. B. Hör- oder Sehfähigkeit) und geistig (z. B. Auffassungsgabe) in der Lage sind, die für die Arbeiten maßgeblichen Schutzvorschriften und angeordneten Schutzmaßnahmen zu erfassen und durchzuführen.

Zu § 8

Besondere Gefahren können sich dadurch ergeben, daß auf einer Arbeitsstätte Personen von mehr als einem Arbeitgeber beschäftigt werden. § 8 legt dafür Grundpflichten fest, die von allen Arbeitgebern beachtet werden müssen. Ergänzende Regelungen können in Rechtsverordnungen und Unfallverhütungsvorschriften getroffen werden.

Absatz 1 behandelt den Fall, daß Beschäftigte verschiedener Arbeitgeber zeitlich oder örtlich gemeinsam tätig werden. In diesem Fall sind beide Arbeitgeber entsprechend Artikel 6 Abs. 4 und Artikel 10 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie insbesondere verpflichtet, sich und ihre Beschäftigten über die möglichen Gefahren zu unterrichten und ihre Schutzmaßnahmen abzustimmen. In Absatz 2 ist die in Artikel 12 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie enthaltene weitere Pflicht aufgenommen, daß sich der Arbeitgeber vergewissern muß, daß auch die Beschäftigten der anderen Arbeitgeber, die in seinem Betrieb tätig werden, in geeigneter Weise angewiesen worden sind. Dabei geht es nicht nur darum, daß Beschäftigte des einen Arbeitgebers Beschäftigte des anderen gefährden können. Vielmehr geht es insbesondere um Gefahren, die von der Arbeitsstätte und den vorhandenen Einrichtungen ausgehen. Von dieser Regelung wird insbesondere der Einsatz von Fremdfirmen für Reinigungs- und Reparaturarbeiten in Produktionsanlagen, Verkehrsbetrieben, Werkstätten, Laboratorien oder Krankenhäusern erfaßt. Hier ist häufig die Unkenntnis über die von der Arbeitsstätte ausgehenden Gefahren bereits ein zusätzliches vermeidbares Gefahrenmoment. Art und Weise sowie Umfang der Erfüllung der Pflicht, sich über eine angemessene Unterrichtung zu vergewissern, richten sich entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach der Gefährlichkeit der in dem Betrieb anfallenden Tätigkeiten.

Zu § 9

Die Größe einer Gefahr wird im allgemeinen durch die Schwere des möglichen Schadens und seine Eintrittswahrscheinlichkeit bestimmt. Schutzmaßnahmen sind darauf gerichtet, diese Faktoren so zu beeinflussen, daß das verbleibende Risiko akzeptabel bleibt. Je schwerer ein möglicher Schaden für den Beschäftigten sein kann, desto stärker müssen infolgedessen die Maßnahmen sein, die seinen Eintritt verhindern. Dazu kann auch gehören, daß Beschäftigte für die Bewältigung irregulärer Betriebsabläufe besonders ausgebildet werden oder daß zur Bewältigung von Notfallsituationen dafür besonders befähigte Beschäftigte zum Einsatz kommen. Versagen Schutzmaßnahmen und reichen auch die besonderen Fähigkeiten nicht aus, den Schadenseintritt zu verhindern oder den Schaden noch auf ein erträgliches Maß zu begrenzen, muß den Beschäftigten die Möglichkeit erhalten bleiben, sich einer Notsituation zu entziehen, bei der ihnen ein schwerer Schaden droht. Die für solche besonderen Gefahren in Artikel 8 Abs. 3 bis 5 und in Artikel 6 Abs. 3 Buchstabe d der Rahmenrichtlinie enthaltenen Maßnahmen faßt § 9 zusammen. Dabei wird der Begriff der unmittelbaren erheblichen Gefahr verwendet. Er bezeichnet eine Sachlage, bei der der Eintritt eines Schadens sehr wahrscheinlich ist oder sein Eintritt nicht mehr abgewendet werden kann und der Schaden nach Art oder Umfang besonders schwer ist.

Absatz 1 verpflichtet den Arbeitgeber, Zugang zu besonders gefährlichen Arbeitsbereichen nur solchen Beschäftigten zu geben, die zuvor geeignete Anweisungen erhalten haben.

Absatz 2 enthält die Verpflichtung, die Beschäftigten möglichst frühzeitig über die Gefahr und die zu ihrer Abwendung schon getroffenen oder zu treffenden Maßnahmen zu unterrichten. Der Arbeitgeber soll ferner dafür sorgen, daß die Beschäftigten in den genannten besonderen Gefahrensituationen auch selbst die geeigneten Gefahrenabwehrmaßnahmen treffen können, wenn der zuständige Vorgesetzte nicht erreichbar ist. Hieraus dürfen den Beschäftigten Nachteile nur entstehen, wenn sie vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt haben. Da der Begriff „unüberlegtes Handeln" (Artikel 8 Abs. 5 Unterabs. 2 der Rahmenrichtlinie) als Verschuldensform dem deutschen Recht fremd ist, sieht Absatz 2 einen Wegfall des Schutzes der Beschäftigten vor Nachteilen nur bei grob fahrlässigem und bei vorsätzlichem Handeln vor. Diese Regelung läßt im übrigen die Grundsätze, die in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung für die Haftung der Beschäftigten für den dem Arbeitgeber in Ausübung der Arbeit entstandenen Schaden entwickelt worden sind, unberührt; danach wird insbesondere bei normaler Fahrlässigkeit der Schaden unter Berücksichtigung aller Umstände zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgeteilt. Die Bestimmung präjudiziert auch nicht die künftige Rechtsprechung zur allgemeinen Arbeitnehmerhaftung, da § 9 Abs. 2 Satz 3 eine spezielle Bestimmung für die besondere Situation einer unmittelbaren erheblichen Gefahr für die Sicherheit der Beschäftigten oder anderer Personen enthält. Diese Sonderregelung trägt der Größe der den Beschäftigten in einer solchen Ausnahmesituation übertragenen Verantwortung und dem Erfordernis einer schnellen Entscheidung der Beschäftigten über die geeigneten Schutzmaßnahmen Rechnung. Die Bestimmung steht auch im Einklang mit der durch das Neunte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 11. Juni 1992 (BGBl. I S. 1030) geänderten Haftungsregelung des § 78 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes. Hiernach haften Beamten dem Dienstherrn generell nur noch dann, wenn sie vorsätzlich oder grob fahrlässig ihre Dienstpflichten verletzt haben. Diese beamtenrechtliche Haftungsregelung gilt kraft tarifvertraglicher Verweisung auch für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst des Bundes.

Absatz 3 Satz 1 verpflichtet den Arbeitgeber zu Maßnahmen, die den Beschäftigten in den besonderen Gefahrensituationen die Einstellung der Arbeit und das sofortige Verlassen ihrer Arbeitsplätze ermöglichen sollen. Aus einem solchen Verhalten dürfen nach Satz 2 den Beschäftigten keine Nachteile entstehen. Entsprechende Regelungen finden sich in Artikel 8 Abs. 3 Buchstabe b und Abs. 4 der Rahmenrichtlinie. Solange eine unmittelbare erhebliche Gefahr besteht, dürfen Beschäftigte nach Artikel 8 Abs. 3 Buchstabe c der Rahmenrichtlinie nur in besonders gerechtfertigten Ausnahmefällen zur Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit aufgefordert werden. Eine entsprechende Verpflichtung enthält Absatz 3 Satz 3. Die Vorschrift bezieht sich nur auf Situationen mit besonderen Gefahren für die Beschäftigten. Besteht darüber hinaus auch eine besondere Gefahr für andere bedeutende Rechtsgüter, so können zusätzlich gesetzliche Regelungen greifen, die Beschäftigten in solchen Fällen besondere Pflichten auferlegen. Absatz 3 Satz 4 stellt klar, daß solche Pflichten der Beschäftigten zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit (vgl. z. B. die Bordanwesenheitspflicht und die besonderen Dienstleistungspflichten für Seeleute nach den §§ 28, 29 des Seemannsgesetzes) in jedem Fall vorgehen; das gleiche gilt für die soldatenrechtlichen Regelungen der Treue- und Gehorsamspflicht nach den §§ 7 und 11 des Soldatengesetzes.

Zu § 10

Die Vorschrift enthält entsprechend Artikel 8 Abs. 1 und 2 der Rahmenrichtlinie Regelungen über die Vorkehrungen, die der Arbeitgeber für Erste Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung der Beschäftigten treffen muß. Die erforderlichen Maßnahmen müssen die Art der Arbeitsstätten und der Tätigkeiten sowie die Zahl der Beschäftigten berücksichtigen und auch sicherstellen, daß im Notfall die erforderlichen Verbindungen zu außerbetrieblichen Stellen eingerichtet sind und nach Zahl, Ausbildung und Ausrüstung ausreichendes Personal für die Notfallmaßnahmen im Betrieb zur Verfügung steht. Andere Personen im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 sind Personen, die nicht im Betrieb beschäftigt werden, z. B. Kunden oder Besucher.

Absatz 2 Satz 3 setzt hinsichtlich der Anhörung des Betriebs- oder Personalrats zu der Benennung der für die Brandbekämpfung zuständigen Beschäftigten Artikel 11 Abs. 2 Buchstabe b der Rahmenrichtlinie um. § 25 Abs. 2 des Schwerbehindertengesetzes, wo-

nach die Schwerbehindertenvertretung vom Arbeitgeber in allen Angelegenheiten, die einen einzelnen Schwerbehinderten oder die Schwerbehinderten als Gruppe berühren, rechtzeitig und umfassend zu unterrichten und vor einer Entscheidung zu hören ist, bleibt unberührt. Absatz 2 Satz 5 stellt klar, daß auch der Arbeitgeber selbst die Aufgaben der Ersten Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung übernehmen kann, wenn er über die erforderliche Ausbildung und Ausrüstung verfügt.

Zu § 11

Die Vorschrift bestimmt in Übereinstimmung mit Artikel 14 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie, daß der Arbeitgeber Maßnahmen der arbeitsmedizinischen Vorsorge auch auf Wunsch der Beschäftigten zu ermöglichen hat. Das Ausmaß dieser Verpflichtung hängt von den für die Beschäftigten bei der Arbeit möglichen Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit ab. Die arbeitsmedizinische Vorsorge umfaßt Beratung und Untersuchung. Die Pflicht entfällt, wenn nach dem Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung (§ 5) und nach den getroffenen Schutzmaßnahmen keine Anhaltspunkte für eine Gesundheitsgefährdung bei der jeweiligen Tätigkeit gegeben sind. Durch die Anknüpfung an die Gefährdungsbeurteilung und die Schutzmaßnahmen des Arbeitgebers werden objektive und leicht zugängliche Kriterien eingeführt, die geeignet sind, Mißbrauch zu verhindern.

Zu § 12

Damit Beschäftigte eine Gesundheitsgefährdung erkennen und entsprechend den vorgesehenen Maßnahmen auch handeln können, müssen sie auf die individuelle Arbeitssituation zugeschnittene Informationen, Erläuterungen und Anweisungen erhalten. Der Entwurf übernimmt hierfür in § 12 den in Artikel 12 der Rahmenrichtlinie verwendeten Begriff der Unterweisung und regelt deren Umfang entsprechend Artikel 12 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie. Die Unterweisung ist das wichtigste Instrument, um Beschäftigte in den Stand zu versetzen, Arbeitsschutzanordnungen richtig zu erfassen und sich sicherheitsgerecht zu verhalten. Soweit Artikel 12 der Rahmenrichtlinie in den Absätzen 3 und 4 auch Unterweisungsregelungen in bezug auf Arbeitnehmervertreter enthält, ist deren Umsetzung aufgrund der einschlägigen Regelungen des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrechts gegeben (vgl. insbesondere § 37 Abs. 2, 3, 6 und 7, §§ 40, 78 Satz 2, § 89 Abs. 2 i. V. mit § 80 Abs. 2 des Betriebsverfassungsgesetzes sowie § 46 i. V. mit den §§ 8, 44 sowie 81 Abs. 2 des Bundespersonalvertretungsgesetzes und die weitgehend entsprechenden Regelungen der Landespersonalvertretungsgesetze). Bei einer Arbeitnehmerüberlassung muß die Unterweisung durch den Entleiher entsprechend Artikel 4 der Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis (ABl. EG Nr. L 206 S. 19) erfolgen. Diese Pflicht enthält Absatz 2.

Zu § 13

Für die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen im Betrieb ist der Arbeitgeber verantwortlich. Er hat grundsätzlich die ihm obliegenden Pflichten selbst zu erfüllen. Weil insbesondere in größeren Betrieben der Arbeitgeber nicht immer greifbar ist, ist es zweckmäßig, wenn die öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzpflichten des Arbeitgebers neben diesem auch von den Personen verantwortlich wahrgenommen werden, die den Ablauf der Arbeit tatsächlich bestimmen und in den Arbeitsprozeß eingreifen können. Absatz 1 nennt als solche Personen Personen in leitender Stellung (Absatz 1 Nr. 4) oder Personen, die ganz bestimmte übertragene Aufgaben wahrnehmen (Absatz 1 Nr. 5 i. V. mit Absatz 2), außerdem diejenigen, die kraft Gesetzes oder Gesellschaftsvertrages zur Vertretung des Arbeitgebers befugt sind (Absatz 1 Nr. 1 bis 3). In allen Fällen wird die Verantwortlichkeit des Arbeitgebers nicht ausgeschlossen. Die Vorschrift dient einem effektiven betrieblichen Arbeitsschutz, indem sie es den Behörden ermöglicht, gegenüber diesen Personen Anordnungen zur Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzvorschriften vor Ort treffen zu können. Dies entspricht gleichzeitig Artikel 4 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie, der die Mitgliedstaaten zu einer angemessenen Kontrolle und Überwachung verpflichtet. Insoweit reichen die nach § 9 Abs. 2 des Ordnungswidrigkeitengesetzes und § 14 Abs. 2 des Strafgesetzbuches bestehenden Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den den Arbeitgeber vertretenden oder von ihm beauftragten Personen, die unberührt bleiben, nicht aus, da die materiellen Arbeitsschutzvorschriften nur in wenigen Fällen bußgeld- oder strafbewehrt sind. Vergleichbare Vorschriften im geltenden Recht befinden sich z. B. in § 19 des Sprengstoffgesetzes und § 58 des Bundesberggesetzes.

Absatz 2 stellt klar, daß der Arbeitgeber die Möglichkeit hat, ihm obliegende Arbeitsschutzpflichten auf zuverlässige und fachkundige Personen zur Wahrnehmung in eigener (öffentlich-rechtlicher) Verantwortung zu übertragen. Von dieser Möglichkeit, die im geltenden Recht z. B. in § 12 der Unfallverhütungsvorschriften „Allgemeine Vorschriften" (VBG 1) enthalten ist, wird in der Praxis bereits vielfach Gebrauch gemacht. Absatz 2 korrespondiert mit Absatz 1 Nr. 5. Die in Absatz 1 Nr. 5 und Absatz 2 genannte Beauftragung kann im Bereich des öffentlichen Dienstes auch in einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift wie in einer Unfallverhütungsvorschrift vorgesehen sein. Die Schriftform dient der rechtlichen Absicherung sowohl des Arbeitgebers als auch der beauftragten Person. Regelmäßig werden dabei auch die Befugnisse und Kompetenzen der beauftragten Person festgelegt.

Zu § 14

Im Bereich des öffentlichen Dienstes sind die Unterrichtungs- und Beteiligungspflichten gegenüber den Personalräten durch die personalvertretungsrechtlichen Regelungen abgedeckt (insbesondere durch § 68 Abs. 2, § 75 Abs. 3 Nr. 11 und § 81 des Bundespersonalvertretungsgesetzes). Es fehlt jedoch im Bundespersonalvertretungsgesetz eine dem § 81 des

Betriebsverfassungsgesetzes entsprechende Vorschrift über die Unterrichtung der einzelnen Beschäftigten. Die Vorschrift trifft daher für den öffentlichen Dienst eine eigenständige Regelung in Anlehnung an die Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes. Sie dient der vollständigen Umsetzung von Artikel 10 Abs. 1 und Artikel 11 Abs. 1 und 2 der Rahmenrichtlinie. Im übrigen wird auch auf die Ausführungen zu Artikel 3 verwiesen.

Zu § 15

Die besten Schutzvorkehrungen nutzen nichts, wenn sich die Beschäftigten nicht sicherheitsgerecht verhalten und nicht im Rahmen der eigenen Möglichkeiten auch für Sicherheit und Gesundheitsschutz sorgen. Absatz 1 enthält daher in Übereinstimmung mit Artikel 13 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie die generelle Pflicht der Beschäftigten, zum eigenen wie auch zum Schutz derjenigen, die von den eigenen Handlungen betroffen sein können, nach den eigenen Möglichkeiten und gemäß der Unterweisung und Anweisungen des Arbeitgebers beizutragen. Absatz 2 übernimmt die Bestimmungen des Artikels 13 Abs. 2 Buchstabe a, b, c der Rahmenrichtlinie, die diese generelle Pflicht in bezug auf bestimmte Schutzvorkehrungen konkretisieren.

Zu § 16

Ergänzend zu § 15 enthält diese Vorschrift Melde- und Unterstützungspflichten entsprechend Artikel 13 Abs. 2 Buchstabe d, e und f der Rahmenrichtlinie. Auf diese Weise tragen die Beschäftigten ihrerseits dazu bei, daß der Arbeitgeber, die von ihm beauftragten Fachkräfte und Sicherheitsbeauftragten ihre Arbeitsschutzaufgaben erfüllen können.

Zu § 17

Absatz 1 Satz 1 enthält das in Artikel 11 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie vorgesehene Vorschlagsrecht der Beschäftigten. Durch Satz 2 wird klargestellt, daß Beamtinnen und Beamte auch insoweit den Dienstweg einzuhalten haben. Für die Soldaten gilt Entsprechendes aufgrund des § 7 des Soldatengesetzes.

Absatz 2 enthält in den Sätzen 1 und 2 in Umsetzung von Artikel 11 Abs. 6 Unterabs. 1 der Rahmenrichtlinie eine Regelung über das Recht der Beschäftigten, sich an die zuständigen Aufsichtsbehörden zu wenden, wenn nach ihrer Auffassung der Arbeitsschutz für sie unzureichend ist. Die Regelung folgt der arbeits- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach die Beschäftigten, bevor sie sich an die Aufsichtsbehörde wenden, zuerst beim Arbeitgeber um Abhilfe nachzusuchen haben. Satz 3 stellt klar, daß für Beamtinnen und Beamte sowie für Soldatinnen und Soldaten die für sie geltenden Vorschriften über Beschwerden unberührt bleiben.

Zu § 18

Die Vorschrift enthält in Absatz 1 eine allgemeine Ermächtigung für die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung die Pflichten der Arbeitgeber und der Beschäftigten im Arbeitsschutz nach dem Zweiten und Dritten Abschnitt des Gesetzes näher zu bestimmen. Die Erstreckung auf „andere Personen" (Satz 2) ist für die Fälle z. B. ehrenamtlicher Tätigkeit erforderlich, in denen die Beschäftigteneigenschaft nach § 2 Abs. 2 zweifelhaft sein kann.

Absatz 2 beschreibt durch Anführung einzelner Regelungstatbestände beispielhaft Art und Ausmaß einer näheren Konkretisierung der allgemeinen Pflichten für bestimmte Gefährdungssituationen. Aus der Aufzählung ergibt sich keine Verpflichtung zu entsprechenden Regelungen. Auch wenn Rechtsverordnungen erlassen sind, können die Unfallversicherungsträger noch konkretisierende und weitergehende Unfallverhütungsvorschriften erlassen. Soweit der Bund als Unfallversicherungsträger Verwaltungsvorschriften mit dem Inhalt von Unfallverhütungsvorschriften erläßt, erfolgt dies für Beamte aufgrund der §§ 79, 200 des Bundesbeamtengesetzes (und für Arbeitnehmer aufgrund § 115 Abs. 3 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch). Die Regelung des Verfahrens der in Nummer 2 genannten Anzeige oder Erlaubnis bleibt dem Landesrecht überlassen. In Nummer 4 ist nur der Arzt angesprochen, der arbeitsmedizinische Untersuchungen in Wahrnehmung seiner Aufgaben nach dem Arbeitssicherheitsgesetz oder nach anderen Arbeitsschutzvorschriften durchführt. Bei den in Nummer 5 genannten Ausschüssen handelt es sich um solche, die auf Bundesebene gebildet werden und denen eine Beratungsfunktion für die Bundesregierung oder dem zuständigen Bundesministerium zukommt.

Zu § 19

Um auch über die Festlegungen in § 18 hinaus Rechtsverordnungen zur Durchführung von Rechtsetzungsakten der EG oder von Beschlüssen internationaler Organisationen (z. B. Internationale Schifffahrtsorganisation) sowie von zwischenstaatlichen Vereinbarungen erlassen zu können, enthält die Vorschrift eine entsprechende Ermächtigung. Die Rechtssetzungsakte, Beschlüsse und Vereinbarungen müssen Sachgebiete des Arbeitsschutzes im Sinne des Gesetzes betreffen. Zu diesen Sachgebieten zählt nur die Regelung materieller Pflichten.

Die Erstreckung der Adressaten von Arbeitsschutzpflichten in Rechtsverordnungen auf „andere Personen" ist notwendig für Fälle, in denen ein ausreichender Arbeitsschutz durch die Verpflichtung allein der Arbeitgeber und der Beschäftigten nicht sichergestellt werden kann und entsprechende Verpflichtungen anderer Personen in Umsetzung von EG-Richtlinien erforderlich werden. Soweit für Betriebs- oder Personalräte bzw. deren Mitglieder neue Pflichten im Arbeitsschutz begründet werden sollen, sollen diese weiterhin grundsätzlich im Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht geregelt werden.

Zu § 20

Absatz 1 stellt für die Sachbereiche, die sich durch staatliche Rechtsverordnungen regeln lassen („staatliches Arbeitsschutzrecht"), klar, daß das Landesrecht regelt, ob und inwieweit die nach § 18 erlassenen Rechtsverordnungen gelten.

Absatz 2 trägt der Tatsache Rechnung, daß in bestimmten Tätigkeitsbereichen des öffentlichen Dienstes (z. B. Polizeikräfte im Einsatz) die strikte Anwendung des Gesetzes mit der ordnungsgemäßen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben in diesen Bereichen in Konflikt kommen könnte. Entsprechend Artikel 2 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie legen die Sätze 1 bis 3 für den Bereich des Bundes fest, daß durch Rechtsverordnung die Nichtanwendung von Vorschriften des Gesetzes und die statt dessen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten zu treffenden Maßnahmen bestimmt werden können. Satz 4 enthält die entsprechenden Regelungsmöglichkeiten der nach Landesrecht zuständigen Stellen für bestimmte Tätigkeiten im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und sonstigen landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Zu § 21

Daß die Einhaltung der Arbeitsschutzpflichten behördlich überwacht wird (Absatz 1), entspricht der in Artikel 4 der Rahmenrichtlinie enthaltenen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, für eine angemessene Kontrolle und Überwachung zu sorgen. Sonstige Fragen der Durchführung und die Bestimmung der zuständigen Behörden regelt entsprechend dem Verfassungsgrundsatz des Artikels 84 Abs. 1 des Grundgesetzes das Landesrecht.

Absatz 2 regelt die Befugnis der Überwachungsbehörden zum Erlaß von Anordnungen im Einzelfall. Dabei kann es sich um Anordnungen zur Erfüllung der Pflichten des Arbeitgebers oder der Beschäftigten nach diesem Gesetz und den von ihm abgeleiteten Rechtsvorschriften (Absatz 2 Nr. 1) handeln und um Anordnungen, mit denen besondere Gefahren, die nicht unbedingt ihre Ursache in der Nichterfüllung von Arbeitsschutzpflichten haben, von den Beschäftigten (Absatz 2 Nr. 2) abgewendet werden sollen. Vergleichbare Bestimmungen enthalten die §§ 120d, 120f, 139b Abs. 1 der Gewerbeordnung, § 12 des Arbeitssicherheitsgesetzes, § 23 Abs. 1 und 1a des Chemikaliengesetzes und § 12 Abs. 1 und 3 des Gerätesicherheitsgesetzes.

Im öffentlichen Dienst des Bundes soll die Einhaltung der Bestimmungen des Gesetzes und der darauf gestützten Rechtsverordnungen nicht von den Länderbehörden, sondern von besonderen Behörden des Bundes überwacht werden. Nur die Überwachung durch besondere Behörden wird – im Gegensatz zu der beim Bund größtenteils noch bestehenden „Eigenüberwachung" durch den jeweiligen Dienststellenleiter – der Forderung der Rahmenrichtlinie nach einer „angemessenen Kontrolle und Überwachung" (Artikel 4 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie) gerecht. Absatz 3 Satz 1 bestimmt als allgemeine Überwachungsbehörde des Bundes die „Zentralstelle für Arbeitsschutz beim Bundesministerium des Innern". In deren Auftrag handelt die Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung, die sich schon heute mit Fragen der Unfallverhütung befaßt und Betriebe und Verwaltungen der öffentlichen Hand durch technisches Fachpersonal berät (Absatz 3 Satz 2 erster Halbsatz). Um dabei den Besonderheiten des öffentlichen Dienstes Rechnung tragen zu können, wird in Satz 2 festgelegt, daß die Ausführungsbehörde, die eine Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung ist, bei der Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgaben der Fachaufsicht des Bundesministeriums des Innern untersteht. Abweichende Regelungen sind in den Sätzen 3 bis 5 für die Geschäftsbereiche der Bundesministerien für Verkehr, für Post und Telekommunikation und der Verteidigung, des Auswärtigen Amtes hinsichtlich seiner Auslandsvertretungen und für die Nachrichtendienste des Bundes getroffen. Soweit die Durchführung des Gesetzes den Ausführungsbehörden des Bundes, der Eisenbahn-Unfallkasse oder der Unfallkasse Post und Telekom obliegt, finden die Vorschriften über die Selbstverwaltung der Träger der Sozialversicherung keine Anwendung.

Zu § 22

Verstöße des Arbeitgebers und der Beschäftigten gegen vollziehbare behördliche Anordnungen und gegen bestimmte Verpflichtungen aus auf der Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen werden als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße bedroht (Absatz 1). Bei der Höhe der Geldbuße wird differenziert. Als Bußgeldrahmen sind für Verstöße gegen Verpflichtungen aus Rechtsverordnungen und für Verstöße der Beschäftigten gegen behördliche Anordnungen 10 000 DM und für Verstöße der Arbeitgeber gegen behördliche Anordnungen 50 000 DM vorgesehen. Die Höhe ist wegen der Gefahren, die bei Verwirklichung der Tatbestände auftreten können, notwendig.

Zu § 23

Bestimmte ordnungswidrige Handlungen werden als Straftaten qualifiziert, wenn durch sie Leben und Gesundheit von Beschäftigten gefährdet oder wenn sie beharrlich wiederholt werden. Als Strafrahmen ist – wie bei solchen Qualifikationstatbeständen üblich – Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe vorgesehen.

Zu Artikel 2

In Nummer 1 und Nummer 3 Buchstabe b sind Regelungen entsprechend Artikel 6 der Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis (ABl. EG Nr. L 206 S. 19) aufgenommen, nach der der Betriebsarzt und die Fachkraft für Arbeitssicherheit über den Einsatz von Beschäftigten mit einem befristeten Arbeitsvertrag sowie von Leiharbeitskräften zu unterrichten ist.

Die Nummern 2 und 4 ergänzen die in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 6 Satz 2 des Arbeitssicherheitsgesetzes enthaltenen Aufgabenkataloge der Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit um die Beratung des Arbeitgebers bei der in Artikel 1 § 5 geregelten neuen Aufgabe des Arbeitgebers, die Arbeitsbedingungen zu beurteilen.

Überlegungen zur Verwirklichung der im Arbeitssicherheitsgesetz schon grundsätzlich angelegten bedarfsgerechten Betreuung aller Betriebe haben im Hinblick auf die sicherheitstechnische Betreuung speziell von kleinen Unternehmen zur Entwicklung des sog. „Unternehmermodells" geführt. Es sieht vor, Aufmerksamkeit und Verständnis des Arbeitgebers für Fragen des Arbeitsschutzes durch eine entsprechende Motivation und ggf. auch Schulung so zu fördern, daß er den speziell für ihn noch erforderlichen ergänzenden Beratungsbedarf erkennen und durch Verpflichtung eines berufsgenossenschaftlichen oder anderen überbetrieblichen Dienstes so decken kann, daß die Beratung nur noch zu bestimmten Fragestellungen erforderlich ist. Diese Art der Betreuung erscheint vielfach sinnvoller als eine für das gesamte Aufgabenspektrum zu vereinbarende Einsatzzeit, die an der Zahl der Beschäftigten orientiert ist. Mit der durch Nummer 3 Buchstabe a dem § 5 Abs. 1 des Arbeitssicherheitsgesetzes angefügten Nummer 4 wird klargestellt, daß die mit solchen Maßnahmen erworbenen Kenntnisse des Arbeitgebers den notwendigen Beratungsbedarf im Sinne des Unternehmermodells bestimmen können, ohne den Arbeitgeber darauf zu verpflichten. Einzelheiten des Unternehmermodells werden in Unfallverhütungsvorschriften geregelt. Entsprechende Änderungen der VBG 122 sind bereits genehmigt oder befinden sich in Vorbereitung.

Nummer 5 normiert in Umsetzung von Artikel 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Rahmenrichtlinie ein allgemeines Benachteiligungsverbot für die Beratungskräfte.

Die Ergänzung in Nummer 6 enthält im Interesse einer koordinierten Aufgabenwahrnehmung eine Zusammenarbeitspflicht der Beratungskräfte mit allen in einem Betrieb für bestimmte Sachgebiete bestellten Beauftragten (z. B. Immissionsschutzbeauftragte, Gefahrgutbeauftragte, Strahlenschutzbeauftragte). Umgekehrt verpflichtet z. B. § 55 Abs. 3 Satz 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes die dort genannten Beauftragten zur Zusammenarbeit mit den Arbeitsschutz-Beratungskräften.

Nummer 7 flexibilisiert die geltenden Regelungen zum Arbeitsschutzausschuß, die sich als zu starr erwiesen haben, insbesondere für kleine Betriebe und Betriebe, bei denen die Einsatzzeiten für die erforderliche betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung nicht sehr hoch sind. Deshalb soll diese Pflicht künftig grundsätzlich nur in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten bestehen. Für das Erreichen der Zahl 20 sind die durchschnittlich im Betrieb Beschäftigten maßgeblich; so führt beispielsweise ein kurzzeitiger Einsatz von Saisonarbeitskräften, der zusammen mit den ständig Beschäftigten rechnerisch 20 Beschäftigte ergibt, nicht automatisch zur Bildung eines Arbeitsschutzausschusses.

Zu Artikel 3

Nummer 1 dient der vollständigen Umsetzung der Unterrichtungspflicht der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern nach Artikel 10 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie. Die Formulierung „die Arbeitnehmer bzw. deren Vertreter" in Artikel 10 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie wird dahin gehend verstanden, daß in Betrieben, in denen ein Betriebs- oder Personalrat existiert, die einzelnen Beschäftigten nur die sie selbst betreffenden notwendigen Informationen über Sicherheit und Gesundheitsschutz erhalten müssen. Dies wird im Anwendungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes durch § 81 Abs. 1 BetrVG grundsätzlich gewährleistet. Die Ergänzung in Nummer 1 setzt Artikel 10 Abs. 1 Buchstabe b der Rahmenrichtlinie um.

Über die zu Artikel 10 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie getroffene Auslegung hinaus erfordert die Formulierung „die Arbeitnehmer bzw. deren Vertreter" andererseits auch, daß für Betriebe, in denen kein Betriebs- oder Personalrat besteht, eine angemessene Beteiligung der Beschäftigten zu allen Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit stattfindet. Artikel 11 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie sieht dabei als Beteiligungsformen für die Beschäftigten die Anhörung, das Recht, Vorschläge zu unterbreiten, und die ausgewogene Beteiligung nach den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken vor. Da das deutsche Beteiligungssystem nach dem Betriebsverfassungsgesetz für die Beschäftigten selbst keine Mitwirkungs- oder Mitbestimmungsrechte enthält und insofern auch kein Änderungsbedarf gesehen wird, beschränkt sich der Entwurf auf die Übernahme der Beteiligungsformen Vorschlagsrecht (Artikel 1 § 17 Abs. 1) und Anhörung. Demgemäß legt Nummer 2 zur Umsetzung des Artikels 11 Abs. 1 und 2 der Rahmenrichtlinie durch Einfügung eines neuen Absatzes 3 in § 81 des Betriebsverfassungsgesetzes eine Pflicht des Arbeitgebers fest, die Beschäftigten zu allen Maßnahmen anzuhören, die Auswirkungen auf die Sicherheit und Gesundheit haben können.

Im übrigen sind die entsprechenden Unterrichtungs- und Beteiligungspflichten gegenüber den Betriebsräten durch die betriebsverfassungsrechtlichen Regelungen abgedeckt (insbesondere § 80 Abs. 1 Nr. 2 und 3, § 87 Abs. 1 Nr. 7, § 89 Abs. 2 bis 5, § 90 Abs. 2 BetrVG sowie hinsichtlich der Bestellung der Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit § 9 Abs. 3 ASiG).

Zu Artikel 4

Mit den in Nummer 1 Buchstabe a und in Nummer 2 vorgesehenen Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wird eine Ergänzung in Umsetzung von Artikel 7 der Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis (ABl. EG Nr. L 206 S. 19) vorgenommen. Nummer 1 Buchstabe b regelt die Unterrichtungspflicht des entleihenden Arbeitgebers gegenüber Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern und setzt damit Artikel 3 der genannten Richtlinie um.

Zu Artikel 5

Die Regelung über das Inkrafttreten trägt dem Umstand Rechnung, daß die Bestimmungen der Rahmenrichtlinie bis zum 31. Dezember 1992 in deutsches Recht umzusetzen waren. Satz 2 legt für die neuen Dokumentationspflichten des Arbeitgebers nach Artikel 1 § 6 Abs. 1 ein späteres Inkrafttreten fest, um insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen Gelegenheit zu geben, die notwendigen Vorkehrungen zur Erfüllung dieser Pflichten treffen zu können.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333